Die Vereinbarkeit der Gemeinschaftseinrichtungen der Bundesländer mit dem Grundgesetz

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde einer
Hohen Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
(Rechtswissenschaftliche Abteilung)
der Eberhard-Karls-Universität
zu Tübingen

vorgelegt von
Arnulf Jagenlauf
aus Leipzig

1966

Fotodruck PRÄZIS · Tübingen

8576 1965

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547608_0018

Die Vereinbarkeit der Gemeinschaftseinrichtungen der Bundesländer mit dem Grundgesetz

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde einer
Hohen Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
(Rechtswissenschaftliche Abteilung)
der Eberhard-Karls-Universität
zu Tübingen

vorgelegt von
Arnulf Jagenlauf
aus Leipzig

1966

Fotodruck PRÄZIS · Tübingen

UNIVERSITEITSBIBLIOTHEEK - LEIDEN

Dekan: Prof. Dr. Martin Heckel

1. Berichterstatter: Prof. Dr. Otto Bachof
2. Berichterstatter: Prof. Dr. Adolf Schüle

Tag der mündlichen Prüfung: 15.12.1965

INHALTSVERZEICHNIS

		Seite
	Literaturverzeichnis	X
	Abkürzungsverzeichnis	XXX
	Vorwort	1
	1. KAPITEL: Gemeinschaftsaufgaben und Gemeinschaftseinrichtungen	
§ 1	A. Die Gemeinschaftsaufgaben	3
§ 2	B. Formen der Erfüllung von Gemeinschaftsaufgaben	3
	I. Systeme über die Formen zur Erfüllung von Gemeinschaftsaufgaben in der Literatur	4
	II. Sind die bisherigen Systeme über die Formen der Erfüllung von Gemeinschaftsaufgaben sachgerecht und relevant für die Verfassungsmäßigkeit der GE?	6
	1. "reine" Selbstkoordination und Koordination mittels GE	6
	2. "interne" und "externe" GE	8
	3. gemeinschaftliche "Hilfseinrichtungen" und GE, die selbst Rechtsakte gegenüber außenstehenden Dritten setzen; "zusammengelegte" und "integrierte" GE	9
	4. öffentlich-rechtlich und privatrechtlich organisierte GE; öffentlich-rechtlich und und fiskalisch tätige GE	11
	5. "gemeinsame Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben" im Sinne von KÖLBLE	11

Seite

6. Eigene Einteilung 13

§ 3 C. Abgrenzung der GE von verwandten Instituten 13

I. Abgrenzung GE - "Organleihe" 14

II. Abgrenzung GE - "Verwaltungsverbund" und "Mischverwaltung" 14

D. Grundlage und Organisation der GE

§ 4 I. Allgemeines 15

§ 5 II. Grundlage und Organisation privatrechtlich organisierter GE 16

III. Grundlage und Organisation öffentlich-rechtlich organisierter GE

§ 6 1. Grundlage und Organisation interner GE 16

§ 7 2. Grundlage und Organisation externer GE 18

a. Externe GE der Länder in Wahrheit Bundeseinrichtungen? 20

b. Können externe analog internen GE konstruiert werden? 20

c. Theorie: externe GE sind organisatorische Zusammenfassungen mehrerer rechtlich selbständiger Einzellandeseinrichtungen 21

aa. Ist diese Theorie mit dem Wortlaut der Verträge über externe GE vereinbar? 22

bb. Gewährleistet diese Theorie die Funktionsfähigkeit externer GE? 27

d. Theorie: externe GE sind organisatorisch und rechtlich einheitliche, außerhalb der Rechtsordnungen der Teilnehmerländer stehende Einrichtungen 32

aa. Ausführung dieser Theorie 32

bb. Indiz für die Richtigkeit dieser Theorie: der Wortlaut der Verträge über externe GE 37

Seite

cc. Indiz für die Richtigkeit dieser Theorie: Sicherung der Funktionsfähigkeit externer GE und damit Festigung der bundesstaatlichen Ordnung in der Bundesrepublik 37

dd. Indiz für die Richtigkeit dieser Theorie: die herrschende Ansicht über Organisation und Rechtsgrundlage der supranationalen europäischen GE 40

ee. Keine Geltung dieser Theorie, falls ein Vertrag Abweichendes bestimmt 40

ff. Zusammenfassung 41

e. Theorie: externe GE beruhen auf "kooperativem, vielheitlichem Gesamtwillen" der beteiligten Länder 42

§ 8 2. KAPITEL: Gemeinschaftseinrichtungen der Länder unter den deutschen Reichsverfassungen von 1871 und 1919

A. GE der Länder unter der RV 1871 44

B. GE der Länder unter der RV 1919 46

3. KAPITEL: Die Verbindlichkeit der Länderverträge über Gemeinschaftseinrichtungen

§ 9 A. Die Verbindlichkeit von Zwischenländerverträgen allgemein 48

I. Worauf beruht die Verbindlichkeit von Verträgen? 48

II. Ist die Norm, die Zwischenländerverträge verbindlich sein läßt, im Völkerrecht oder im deutschen Staatsrecht zu suchen? 49

Seite

III. Begründet der Satz "pacta sunt servanda" in Verbindung mit Art. 25 GG die Verbindlichkeit von Zwischenländerverträgen? 50

IV. Die Ermächtigung der Länder zum Abschluß von Verträgen miteinander als verbindlichkeitsbegründende Norm 51

1. Keine Ermächtigung der Länder zu Vertragsschlüssen aus ihrer "Staatlichkeit" 51

2. Ermächtigung der Länder zu Vertragsschlüssen kraft Gewohnheitsrechts 52

§ 10 B. Die Verbindlichkeit von Zwischenländerverträgen über GE insbesondere 55

I. Verbindlichkeit kraft fortgeltender gewohnheitsrechtlicher Ermächtigung der Länder zum Abschluß von Verträgen über GE? 56

II. Die Literatur zur Frage der Zulässigkeit von GE 57

1. Der Stand der Literatur 57

2. Folgerungen 59

III. Art. 130 GG als Indiz für das Fortgelten der gewohnheitsrechtlichen Ermächtigung der Länder zum Abschluß von Verträgen über externe GE 60

1. Entstehungsgeschichte des Art. 130 GG 60

2. Objektive Auslegung des Art. 130 GG 62

a. Was sind "auf Staatsverträgen zwischen den Ländern beruhende Einrichtungen" im Sinne des Art. 130 GG? 62

b. Was ordnet Art. 130 GG für die "auf Staatsverträgen zwischen den Ländern beruhenden Einrichtungen" an? 62

IV. Das "Fernseh-Urteil" des BVerfG als Bestätigung des Fortgeltens der gewohnheitsrechtlichen Ermächtigung der Länder zum Abschluß von Verträgen über externe GE 64

§ 11 C. Die Verbindlichkeit normativer Zwischenländerverträge mit einem vom Einzellandesrecht unabhängigen Geltungsanspruch insbesondere 65

Seite

4. KAPITEL: Grenzen der Bundesverfassung für Gemeinschaftseinrichtungen der Länder

A. GE und Bundesstaatsprinzip

§ 12 I. Sind öffentlich-rechtlich organisierte externe GE grundsätzlich mit Wesen und Aufbau des westdeutschen Bundesstaates vereinbar? 69

1. Das Wesen des vom GG errichteten Bundesstaates 69
a. Die hauptsächlichen Bundesstaatstheorien 70
b. Unerheblichkeit der Streitpunkte der Bundesstaatstheorien für die Bundesrepublik 73
aa. Irrelevanz der Streitfrage, ob die Bundesglieder an der Bildung des Bundeswillens beteiligt sein müssen 73
bb. Irrelevanz der Streitfrage, ob die Bundesglieder souverän sein müssen 74
c. Ergebnis 75

2. Schränken die Länder mit GE ihre "Staatlichkeit" unzulässig ein? 75

3. Der Aufbau des Bundesstaates 78
a. "zweigliedriger" Bundesstaatsbegriff 78
b. "dreigliedriger" Bundesstaatsbegriff 78
c. Stellungnahme 81

4. Vereinbarkeit öffentlich-rechtlich organisierter externer GE mit dem Aufbau des vom GG errichteten Bundesstaates 83

5. Art. 130 GG und das "Fernseh-Urteil" des BVerfG als Belege für die Vereinbarkeit öffentlich-rechtlich organisierter externer GE mit Wesen und Aufbau des westdeutschen Bundesstaates 84

Seite

§ 13 II. Sind GE öffentlich-rechtlicher Funktion grundsätzlich mit der Kompetenzzuweisung an die Länder vereinbar? 85

1. Wörtliche Auslegung der Art. 30, 70, 83, 92 GG 86

2. Systematische Auslegung der Art. 30, 70, 83, 92 GG (die Kompetenzverteilungsnormen als Ausdruck der bundesstaatlichen Verfassung) 86

a. Verpflichtet der Bundesstaat die Länder zur Uneinigkeit? 87

b. Sinn des Bundesstaates: Erhaltung einer "Vielheit in der Einheit"? 88

aa. Sinndeutung des Bundesstaates in der Literatur unter den RV von 1871 und 1919 89

bb. Die soziologischen Grundlagen des föderalistischen Gedankens in der Gegenwart 92

aaa) Veränderungen des Charakters der deutschen Gliedstaaten 92

bbb) Verengung des Betätigungsraumes für gliedstaatliche Eigenart 93

ccc) Wandel des gesellschaftlichen Bewußtseins zuungunsten gliedstaatlicher Vielfalt 94

ddd) Gefährlichkeit des Festhaltens an überholten Rechtfertigungen des Bundesstaates 96

c. Keine Rechtfertigungsmöglichkeit mehr für die bundesstaatliche Verfassung Westdeutschlands? 98

d. Sinn des Bundesstaates in der Gegenwart: Schutz der individuellen Rechte vor staatlicher Allmacht 98

aa. Die bundesstaatliche Form als Mittel zu vertikaler Gewaltenteilung 98

bb. Die bundesstaatliche Form als Mittel zur Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips 99

Seite

cc. Die bundesstaatliche Form als Mittel zu horizontaler Gewaltenteilung 100
e. Sinn des Bundesstaates in der Gegenwart: Sicherung des demokratischen Prinzips 102
aa. Die bundesstaatliche Form als Schutz gegen autoritäre Bestrebungen ..... 102'
bb. Die bundesstaatliche Form als Schutz gegen innere Austrocknung der Demokratie 102
f. Der Bundestaat eine zweckmäßige Staatsform? 103
g. Kein Gegensatz des Bundesstaatsprinzips zu den Grundsätzen des demokratischen und sozialen Rechtsstaates 104
h. Die grundsätzliche Vereinbarkeit von GE öffentlich-rechtlicher Funktion mit dem Sinn des Bundesstaates 104

3. Teleologische Auslegung der Art. 30, 70, 83, 92 GG 106

4. Ergebnis 106

§ 14 III. Grenze für GE aus der bundesstaatlichen Verfassung: das Verbot staatlicher "Selbstpreisgabe" 107

§ 15 B. GE und Demokratieprinzip 109

I. Inhalt des Demokratiegebotes des Art. 28 I 1 GG 109

II. Verbietet das Demokratieprinzip generell in jedem Bundesland öffentlich-rechtliche Tätigkeit, die nicht von dessen Volksrepräsentanten allein gelenkt und kontrolliert werden kann? 110

1. Keine Lösung der Frage durch Art. 24 GG 111

2. Grundsätzliche Vereinbarkeit vertraglicher Bindungen mit dem Demokratieprinzip 112

III. Grenzen für GE aus dem Demokratieprinzip 115

1. Verbot der "Selbstpreisgabe" 115

Seite

2. Unabdingbarkeit eines Kontrollrechts jedes beteiligten Landes über die GE 116

3. Grundsätzlich kein Widerspruch zum Demokratiegebot, wenn ein Land Teile seiner Verwaltung über GE von seiner Rechtsordnung freistellt 117

IV. Zu zwei Wortlautargumenten gegen öffentlichrechtlich organisierte externe GE 117

1. aus Art. 20 II 1 GG 118

2. aus Art. 28 I GG

V. GE und Petitionsgrundrecht 118

§ 16 C. Bundeskompetenzen als Grenzen für GE der Länder 120

I. Bundesgesetzgebungskompetenzen insbesondere 120

II. Bundesverwaltungskompetenzen insbesondere 121

III. Bundesrechtsprechungskompetenzen insbesondere 123

IV. Bundeskompetenzen aus der "Natur der Sache" insbesondere 123

§ 17 D. GE der Länder und das Prinzip der Bundestreue 125

I. Beeinträchtigen die Länder mit GE bundestreuwidrig die vom GG hergestellte Kräftebalance zwischen Bund und Ländern? 125

II. GE bundestreuwidrige "Staatenbünde im Bundesstaat"? 127

III. Grenzen für GE aus der Bundestreupflicht der Länder untereinander 128

§ 18 E. Die bundesstaatliche Finanzverfassung als Grenze für GE der Länder 128

I. Verbietet Art. 106 IV Nr. 1 GG GE? 128

II. Sind GE mit den Grundsätzen der selbständigen Ausgabenverantwortung und der unabhängigen Haushaltswirtschaft der Länder vereinbar? 129

Seite

III. Sind die finanziellen Unterstützungen, die die Länder einander durch den gemeinsamen Betrieb von GE gewähren, mit Art. 107 II GG vereinbar? 130

Zusammenfassung 133

Anhang I: GE der Länder 1945 - 1964 138

Anhang II: GE der Länder 1871 - 1934 155

LITERATURVERZEICHNIS

ALTMEIER PrV.Bundesrat Nr.125, 3 ff.	Peter ALTMEIER: Eröffnungsansprache zur Tagung "Föderalistische Ordnung", in: Presseveröffentlichungen über den Bundesrat Nr.125 vom 16. März 1961, 3 ff.
ANSCHÜTZ, Bismarck und die Reichsverfassung	Gerhard ANSCHÜTZ: Bismarck und die Reichsverfassung, Berlin 1899
ANSCHÜTZ, Staatsrecht	Gerhard ANSCHÜTZ: Deutsches Staatsrecht, in: Enzyklopädie der Rechtswissenschaft in systematischer Bearbeitung, begründet von v.Holtzendorff, hrsg. von Kohler, 7.Aufl., 4.Bd., München-Leipzig-Berlin 1914, 1 ff.
ANSCHÜTZ VVDStRL 1,11 ff.	Gerhard ANSCHÜTZ: Der deutsche Föderalismus in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, VVDStRL 1,11 ff.
ANSCHÜTZ HdbDStR Bd.1,295 ff.	Gerhard ANSCHÜTZ: Das System der rechtlichen Beziehungen zwischen Reich und Ländern, im Handbuch des Deutschen Staatsrechts, hrsg. von Anschütz und Thoma, 1.Bd., Tübingen 1930, 295 ff.
ANSCHÜTZ, Kommentar	Gerhard ANSCHÜTZ: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, Kommentar, 14. Aufl. Berlin 1933
APELT, Föderalismus	Willibalt APELT: Zum Begriff Föderalismus, in: Um Recht und Gerechtigkeit, Festgabe für Erich Kaufmann zu seinem 70. Geburtstag, Stuttgart und Köln 1950, 1 ff.
APELT, Vertrag	Willibalt APELT: Der verwaltungsrechtliche Vertrag, Leipzig 1920
ARMBRUSTER	Hubert ARMBRUSTER: Rechtsgutachten zur innerbayerischen Geltung des Staatsvertrages über die

	Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen" vom 6. Juni 1961, maschinenschriftlich, Mainz 1964
ARNDT	Adolf ARNDT: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Berlin 1901
BACHOF, Verfassungsnormen	Otto BACHOF: Verfassungswidrige Verfassungsnormen? in: Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Heft 163/164, Tübingen 1951
BACHOF VVDStRL 21, 118 ff.	Otto BACHOF, Diskussionsbeitrag, in VVDStRL 21, 118 ff.
BACHOF, Gutachten	Otto BACHOF und Gunter KISKER: Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit des Staatsvertrages über die Errichtung der Anstalt "Zweites Deutsches Fernsehen", Schriftenreihe des Zweiten Deutschen Fernsehens, Heft 2, Mainz 1965
BAYER	Hermann-Wilfried BAYER: Die Bundestreue, in: Tübinger Rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Bd.4, Tübingen 1961
BEER	Manfred BEER: Staatsverträge und Verwaltungsabkommen im heutigen deutschen Staatsrecht, Diss. München 1960
BERBER	Friedrich BERBER: Lehrbuch des Völkerrechts, 3.Bd., München und Berlin 1964
BETTERMANN VVDStRL 19, 160	Karl August BETTERMANN, Diskussionsbeitrag, in VVDStRL 19, 160
BILFINGER VVDStRL 1, 35 ff.	Karl BILFINGER: Der deutsche Föderalismus in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, in VVDStRL 1, 35 ff.
BISMARCK	Otto von BISMARCK: Gedanken und Erinnerungen, 1.Bd., Stuttgart und Berlin 1919
BK	Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), Hamburg 1950 ff.

BK (2)	Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), Zweitbearbeitungen, Hamburg 1964 ff.
BRIE	Siegfried BRIE: Der Bundesstaat, Leipzig 1874
BÜHLER, Reichsverfassung	Ottmar BÜHLER: Die Reichsverfassung vom 11. Aug. 1919, 3. Aufl., Leipzig und Berlin 1929
BÜHLER HdbDStR Bd. 1, 688 ff.	Ottmar BÜHLER: Die Organisation der Staatsbehörden, im Handbuch des Deutschen Staatsrechts, hrsg. von Anschütz und Thoma, 1. Bd., Tübingen 1930, 688 ff.
BUND UND LÄNDER	BUND UND LÄNDER, Vorträge, hrsg. von Ossip K. Flechtheim, Berlin 1959
BUNDESSTAATLICHE ORDNUNG	ÜBER DIE BUNDESSTAATLICHE ORDNUNG DER BUNDESREPUBLIK, Beiträge zu Fragen des deutschen Föderalismus, Bonn 1962
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, hrsg. von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, Tübingen 1952 ff.
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, hrsg. von den Mitgliedern des Gerichts, Berlin 1955 ff.
DÜRIG VVDStRL 13, 27 ff.	Günter DÜRIG: Der deutsche Staat im Jahre 1945 und seither, in VVDStRL 13, 27 ff.
DÜRIG VVDStRL 19, 152	Günter DÜRIG, Diskussionsbeitrag, in VVDStRL 19, 152
DÜRIG VVDStRL 21, 114 f.	Günter DÜRIG, Diskussionsbeitrag, in VVDStRL 21, 114 f.
EHARD	Hans EHARD: Freiheit und Föderalismus, München o. J.
ERLER VVDStRL 18, 7 ff.	Georg ERLER: Das Grundgesetz und die öffentliche Gewalt internationaler Staatengemeinschaften, in VVDStRL 18, 7 ff.

FICKER	Hans G.FICKER: Vertragliche Beziehungen zwischen Gesamtstaat und Einzelstaat im Deutschen Reich, 38.Heft der Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, Breslau 1926
FINGER	August FINGER: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Stuttgart 1923
FORSTHOFF, Körperschaft	Ernst FORSTHOFF: Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat, Tübingen 1931
FORSTHOFF, Gutachten	Ernst FORSTHOFF: Die Unvereinbarkeit des Staatsvertrages vom 6. Juni 1961 über die Errichtung der Anstalt "Zweites Deutsches Fernsehen" mit dem Bundesrecht. Rechtsgutachten, maschinenschriftlich, Heidelberg 1964
FRANTZ	Constantin FRANTZ: Die Naturlehre des Staates als Grundlage aller Staatswissenschaft, neu hrsg. von Ferber, Augsburg 1949
FRIAUF AöR 88,257 ff.	Karl-Heinrich FRIAUF: Zur Problematik des verfassungsrechtlichen Vertrages, in AöR 88, 257 ff.
FRIAUF DVBl.1964, 781 ff.	Karl-Heinrich FRIAUF: Zur Problematik rechtsstaatlicher und demokratischer Strukturelemente in zwischenstaatlichen Gemeinschaften, in DVBl.1964,781 ff.
FRIEDRICH	Carl J.FRIEDRICH: Der Verfassungsstaat der Neuzeit, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1953
FRÖHLER	Ludwig FRÖHLER: Gutachten über die Frage der Verfassungsmäßigkeit des Staatsvertrages über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen", in: Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme des Staatsvertrags über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen", Heft 2, hrsg. vom Bayerischen Rundfunk 1963

FUSS VVDStRL 21, 110 f. und 133 f.	Ernst-Werner FUSS, Diskussionsbeiträge, in VVDStRL 21, 110 f. und 133 f.
GEBHARD	Ludwig GEBHARD: Handkommentar zur Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. Aug. 1919, München 1932
GECK	Wilhelm Karl GECK: Die völkerrechtliche Wirkung verfassungswidriger Verträge, Köln und Berlin 1963
GEIGER, Mißverständnisse	Willi GEIGER: Mißverständnisse um den Föderalismus, Berlin 1962
GEIGER BayVBl. 1964, 65 ff. und 108 ff.	Willi GEIGER: Bedeutung und Funktion des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, in BayVBl. 1964, 65 ff. und 108 ff.
GELLER-KLEINRAHM	Gregor GELLER und Kurt KLEINRAHM: Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Kommentar, fortgeführt von Kurt Kleinrahm und Hans-Joachim Fleck, 2. Aufl., Göttingen 1964
GERNER BayVBl. 1955, 192 ff.	Erich GERNER: Zur Frage der "Mischverwaltung" im Verhältnis zwischen Bund und Ländern, in BayVBl. 1955, 192 ff.
O. v. GIERCKE	Otto v. GIERCKE, Labands Staatsrecht und die deutsche Rechtswissenschaft, in Schmollers Jahrbuch Neue Folge Bd. 7 (1883), 1097 ff.
GIESE, Staatsrecht	Friedrich GIESE: Deutsches Staatsrecht, Berlin 1930
GIESE, Reichsverfassung	Friedrich GIESE: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. Aug. 1919, 8. Aufl., Berlin 1931
GIESE-SCHUNCK	Friedrich GIESE: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 6. Aufl., hrsg. von Egon SCHUNCK, Frankfurt a. M. 1962
GLAESNER DÖV 1959, 653 ff.	Hans-Joachim GLAESNER: Übertragung rechtsetzender Gewalt auf internationale Organisationen in der völkerrechtlichen Praxis, in DÖV 1959, 653 ff.

GÖRG AöR 89,495 ff.	Hubert GÖRG: Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Bericht über den 29. Staatswissenschaftlichen Forbildungskursus der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, in AöR 89,495 ff.
GREWE	Wilhelm GREWE: Antinomien des Föderalismus, in: Recht und Zeit, Rechtswissenschaftliche Studien zu Gegenwartsfragen, Heft 3, Bleckede 1948
HAEGERT NJW 1961,1137 ff.	Wilhelm HAEGERT: Organe der Länder auf Bundesebene? in NJW 1961,1137 ff.
HAEGERT NJW 1964,12 ff.	Wilhelm HAEGERT: Verfassungsrechtliche Fragen des Zweiten Deutschen Fernsehens, in NJW 1964,12 ff.
HÄNEL, Studien	Albert HÄNEL: Studien zum Deutschen Staatsrecht, Bd.1, Leipzig 1873
HÄNEL, Staatsrecht	Albert HÄNEL: Deutsches Staatsrecht, 1.Bd., Leipzig 1892
HAMANN	Andreas HAMANN: Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, Kommentar, 2. Aufl. Neuwied 1960
HARDER	Hans HARDER: Die überregionale Zusammenarbeit der norddeutschen Länder, Hamburg o.J.
HATSCHEK-KURTZIG	Julius HATSCHEK: Deutsches und Preußisches Staatsrecht, 2. Aufl. hrsg. von Paul Kurtzig, 2 Bände, Berlin 1930
HERZOG DÖV 1962,81 ff.	Roman HERZOG: Bundes- und Landesstaatsgewalt im demokratischen Bundesstaat, in DÖV 1962,81 ff.
HESSE	Konrad HESSE: Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962
v.d.HEYDTE Bd.I	Friedrich August Freiherr v.d.HEYDTE: Völkerrecht, Bd.1, Köln 1958

v.d.HEYDTE PrV.Bundesrat 126,68 ff.	Friedrich August Freiherr v.d.HEYDTE: Föderalismus, Volkssouveränität und Parteien, in: Presseveröffentlichungen über den Bundesrat Nr.126 vom 20. März 1961, 68 ff.
v.HIPPEL	Fritz v.HIPPEL: Das Problem der rechtsgeschäftlichen Privatautonomie, Tübingen 1936
HUBER VVDStRL 19,144 f.	Hans HUBER, Diskussionsbeitrag, in VVDStRL 19,144 f.
IMBODEN	Max IMBODEN: Der verwaltungsrechtliche Vertrag, Basel 1958
IPSEN	Hans Peter IPSEN: Hamburgs Verfassung und Verwaltung, Hamburg 1956
JECHT	Hans JECHT: Die öffentliche Anstalt, Berlin 1963
G.JELLINEK, Staatenverbindungen	Georg JELLINEK: Die Lehre von den Staatenverbindungen, Berlin 1882
G.JELLINEK, Staatslehre	Georg JELLINEK: Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. 6.Neudruck, Darmstadt 1959
W.JELLINEK	Walter JELLINEK: Verfassung und Verwaltung des Reiches und seiner Länder,in Teubners Handbuch der Staats- und Wirtschaftskunde, 1.Abt. II.Bd. 2.Heft, 3.Aufl., Leipzig und Berlin 1927
JERUSALEM	Franz W.JERUSALEM: Zentralismus und Föderalismus, in: Verfassung und Verwaltung in Theorie und Wirklichkeit, Festschrift für Laforet, München 1952, 37 ff.
KAFKA VVDStRL 21,108 f.	Gustav KAFKA, Diskussionsbeitrag, in VVDStRL 21,108 f.
KAISER ZaöRV 18,526 ff.	Joseph H.KAISER: Die Erfüllung der völkerrechtlichen Verträge des Bundes durch die Länder, in ZaöRV 18,526 ff.
KAISER VVDStRL 19,150 f.	Joseph H.KAISER, Diskussionsbeitrag, in VVDStRL 19,150 f.

KAISER VVDStRL 21, 121	Joseph H. KAISER, Diskussionsbeitrag, in VVDStRL 21, 121
KELSEN, Staatslehre	Hans KELSEN: Allgemeine Staatslehre, Berlin 1925
KELSEN, Soziologischer und juristischer Staatsbegriff	Hans KELSEN: Der soziologische und der juristische Staatsbegriff, Neudruck der 2. Aufl. von 1928, Aalen 1962
KELSEN, Bundesexekution	Hans KELSEN: Die Bundesexekution, in: Festgabe für Fritz FLEINER zum 60. Geburtstag, Tübingen 1927
KERN HdbDStR Bd. 1, 353 ff.	Eduard KERN: Die Zuständigkeitsverteilung auf dem Gebiete der Rechtspflege, im Handbuch des Deutschen Staatsrechts, hrsg. von Anschütz und Thoma, 1. Bd., 1930, 353 ff.
KIESINGER PrV. Bundesrat 143, 1 ff.	Kurt-Georg KIESINGER: Interview mit dem Zweiten Deutschen Fernsehen am 12. Juli 1963, in: Presseveröffentlichungen über den Bundesrat Nr. 143 vom 20. September 1963, 1 ff.
KIRCHENHEIM	Arthur v. KIRCHENHEIM: Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, Stuttgart 1887
KLEIN Spey. V. 11, 125 ff.	Friedrich KLEIN: Verfassungsrechtliche Grenzen der Gemeinschaftsaufgaben, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 11, 125 ff.
KÖLBLE Spey. V. 11, 17 ff.	Josef KÖLBLE: Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 11, 17 ff.
KÖLBLE NJW 1962, 1081 ff.	Josef KÖLBLE: "Gemeinschaftsaufgaben" der Länder und ihre Grenzen, in NJW 1962, 1081 ff.
KÖLBLE DÖV 1962, 583 ff.	Josef KÖLBLE: Grundgesetz und Landesstaatsgewalt, in DÖV 1962, 583 ff.
KÖLBLE DÖV 1963, 660 ff.	Josef KÖLBLE: Zur Lehre von den stillschweigend zugelassenen Verwaltungszuständigkeiten des Bundes, in DÖV 1963, 660 ff.

KÖLBLE DÖV 1964,592 ff. und DÖV 1965,76 ff.	Josef KÖLBLE: Bildungs- und Forschungsförderung als Aufgabe von Bund und Ländern, in DÖV 1964,592 ff. und DÖV 1965,76 ff.
KOELLREUTTER	Otto KOELLREUTTER: Deutsches Staatsrecht, Stuttgart und Köln 1953
KÖTTGEN JöR 3,67 ff. und JöR 11,173 ff.	Arnold KÖTTGEN: Der Einfluß des Bundes auf die deutsche Verwaltung und die Organisation der bundeseigenen Verwaltung, in JöR 3,67 ff. und JöR 11,173 ff.
KÖTTGEN DÖV 1955,485 ff.	Arnold KÖTTGEN: Der Einwand der Mischverwaltung und das Grundgesetz, in DÖV 1955, 485 ff.
KÖTTGEN, Bundesstaat	Arnold KÖTTGEN: Der soziale Bundesstaat, in: Neue Wege der Fürsorge, Festgabe für Muthesius, Köln u.a. 1960, 19 ff.
KÖTTGEN, Innerstaatliche Gliederung	Arnold KÖTTGEN: Innerstaatliche Gliederung und moderne Gesellschaftsordnung, in: Göttinger Festschrift für das Oberlandesgericht Celle, Göttingen 1961, 79 ff.
KORTE	Heinrich KORTE: Verfassung und Verwaltung des Landes Niedersachsen, Göttingen 1962
KRAPP	Franzjosef KRAPP: Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit gemeinsamer Ländereinrichtungen, Bonn 1962
KRATZER DVBl. 1963,309 ff.	Jakob KRATZER: Die Mainzer Fernsehanstalt, in DVBl. 1963,309 ff.
KRAUSE-ABLASS JZ 1962, 158 ff.	Günter KRAUSE-ABLASS: Die Bedeutung des Fernseh-Urteils des Bundesverfassungsgerichts für die Verfassung des deutschen Rundfunks, in: JZ 1962,158 ff.
H. KRÜGER, Völkerrecht im Bundesstaat	Herbert KRÜGER: Völkerrecht im Bundesstaat, in: Um Recht und Gerechtigkeit, Festgabe für Erich Kaufmann zu seinem 70. Geburtstag, Stuttgart und Köln 1950,239 ff.

H.KRÜGER VVDStRL 16,253 f.	Herbert KRÜGER: Diskussionsbeitrag, in VVDStRL 16,253 f.
H.KRÜGER DÖV 1959,721 ff.	Herbert KRÜGER: Über die Herkunft der Gewalt der Staaten und der sog. supranationalen Organisationen, in DÖV 1959,721 ff.
H.KRÜGER VVDStRL 19,157 f.	Herbert Krüger, Diskussionsbeitrag, in VVDStRL 19,157 f.
H.KRÜGER VVDStRL 21,137 f.	Herbert KRÜGER, Diskussionsbeitrag, in VVDStRL 21,137 f.
H.KRÜGER, Staatslehre	Herbert KRÜGER: Allgemeine Staatslehre, Stuttgart 1964
KÜCHENHOFF	Günther und Erich KÜCHENHOFF: Allgemeine Staatslehre, 4.Aufl., Stuttgart 1960
LABAND	Paul LABAND: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5 Bände, 5.Aufl., Tübingen 1911-1914
LAMMERS-SIMONS	Hans-Heinrich LAMMERS und Walter SIMONS: Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich und des Reichsgerichts auf Grund § 13 II der Reichsverfassung, Bd.1, Berlin 1929
LERCHE VVDStRL 21,66 ff.	Peter LERCHE: Föderalismus als nationales Ordnungsprinzip, in VVDStRL 21,66 ff.
LERCHE, Gutachten	Peter LERCHE: Rechtsgutachten über die Rechtsverbindlichkeit des Staatsvertrages über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen", maschinenschriftlich, Berlin 1963
v.LEX	Hans Ritter v.LEX: Die Grundlagen unserer föderativen Staatsordnung, in: Vom Bonner Grundgesetz zur gesamtdeutschen Verfassung, Festschrift zum 75. Geburtstag von Hans Nawiasky, München 1956
LOEWENSTEIN AöR 77,387 ff.	Karl LOEWENSTEIN: Verfassungsrecht und Verfassungsrealität, in AöR 77,387 ff.

LOHMAR PrV. Bundesrat 148,1 ff.	Ulrich LOHMAR: Beitrag zur Sendung des Westdeutschen Rundfunks "Das Gebot heißt Bundesstaat" am 18. April 1964, in: Presseveröffentlichungen über den Bundesrat Nr. 148 vom 11. Mai 1964,1 ff.
LUTHER-Gutachten	Die Neugliederung des Bundesgebietes. Gutachten des von der Bundesregierung eingesetzten Sachverständigenausschusses, Köln, Bonn, Berlin 1955
MAMPEL	Siegfried MAMPEL: Die Verfassung der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands, Frankfurt a.M. und Berlin 1962
v.MANGOLDT	Hermann v.MANGOLDT: Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, Berlin und Frankfurt a.M. 1953
v.MANGOLDT-KLEIN	Hermann v.MANGOLDT: Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, 2.Aufl., hrsg. von Friedrich KLEIN, Bd.1 Berlin und Frankfurt a.M. 1957, Bd.2 Berlin und Frankfurt a.M. 1964
MAUNZ NJW 1962,1641 ff.	Theodor MAUNZ: Pflicht der Länder zur Uneinigkeit? in NJW 1962,1641 ff.
MAUNZ, Staatsrecht	Theodor MAUNZ: Deutsches Staatsrecht, 13. Aufl., München und Berlin 1964
MAUNZ-DÜRIG	Theodor MAUNZ und Günter DÜRIG: Grundgesetz, Kommentar, 2 Bände, Loseblatt-Werk 2.Aufl., München und Berlin 1963, Stand 1. März 1964
F.MAYER	Franz MAYER: Landesgesetzgeber und Fernsehgebühr, Rechtsgutachten, in: Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme des Staatsvertrags über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen", Heft 4, hrsg. vom Bayerischen Rundfunk 1963
O.MAYER, Verwaltungsrecht	Otto MAYER: Deutsches Verwaltungsrecht, 2 Bände, Leipzig 1895-1896

O.MAYER AöR 3,3 ff.	Otto MAYER: Die Lehre vom öffentlich-rechtlichen Vertrag, in AöR 3,3 ff.
O.MAYER AöR 18,337 ff.	Otto MAYER: Republikanischer und monarchischer Bundesstaat, in AöR 18,337 ff.
McWHINNEY	Edward McWHINNEY: Föderalismus und Bundesverfassungsrecht, Heidelberg 1962
MEDICUS JöR 20,1 ff.	Franz Albrecht MEDICUS: Reichsverwaltung, in JöR 20,1 ff.
MEISSNER	Otto MEISSNER: Das Staatsrecht des Reichs und seiner Länder, 2.Aufl., Berlin 1923
MENZEL VVDStRL 19,149 f.	Eberhard MENZEL, Diskussionsbeitrag, in VVDStRL 19,149 f.
MERK VVDStRL 19,147 f. und 154 f.	Wilhelm MERK, Diskussionsbeiträge, in VVDStRL 19,147 f. und 154 f.
MERK VVDStRL 21,115 ff.	Wilhelm MERK, Diskussionsbeitrag, in VVDStRL 21,115 ff.
v.MERKATZ PrV.Bundesrat 125,6 ff.	Hans Joachim v.MERKATZ: Ansprache zur Tagung "Föderalistische Ordnung", in: Presseveröffentlichungen über den Bundesrat Nr.125 vom 16. März 1961, 6 ff.
G.MEYER	Georg MEYER: Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, 5.Aufl., Leipzig 1899
MEYER-ANSCHÜTZ	Georg MEYER: Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, 7.Aufl. hrsg. von Gerhard Anschütz, München und Leipzig 1919
MEYERS PrV.Bundesrat 125, 31 ff.	Franz MEYERS: Die föderalistische Struktur der Bundesrepublik Deutschland, in: Presseveröffentlichungen über den Bundesrat Nr.125 vom 16. März 1961,31 ff.
MONZ	Heinz MONZ: Das Verhältnis der Bundesländer untereinander, Göttingen 1964
MOSLER VVDStRL 19,146 f.	Hermann MOSLER, Diskussionsbeitrag, in VVDStRL 19,146 f.

MÜNCH DÖV 1962, 649 ff.	Fritz MÜNCH: Föderalismus, Völkerrecht und Gemeinschaften, in DÖV 1962, 649 ff.
NAWIASKY, Bundesstaat	Hans NAWIASKY: Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, Tübingen 1920
NAWIASKY, Grundprobleme	Hans NAWIASKY: Grundprobleme der Reichsverfassung, Teil I, Berlin 1928
NAWIASKY, Grundgedanken	Hans NAWIASKY: Die Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart und Köln 1950
NAWIASKY, Staatslehre	Hans NAWIASKY: Allgemeine Staatslehre, 1. Teil, Einsiedeln und Köln 1945, 2. Teil 1.Bd. Einsiedeln, Zürich und Köln 1952, 2.Teil 2.Bd. Einsiedeln, Zürich und Köln 1955, 3.Teil Einsiedeln, Zürich und Köln 1956
NAWIASKY-LEUSSER-GERNER	Hans NAWIASKY-Claus LEUSSER-Erich GERNER: Die Verfassung des Freistaates Bayern, Systematischer Überblick und Handkommentar, unter Mitarbeit von Karl SCHWEIGER und Hans ZACHER. 2.Aufl., Loseblatt-Werk, München 1964
NEUBER	Kurt NEUBER: Vollziehungsgemeinschaften deutscher Länder, Leipzig 1932
NEUNREITHER	Karlheinz NEUNREITHER: Der Bundesrat zwischen Politik und Verwaltung, Heidelberg 1959
NICOLAYSEN NJW 1964, 2338 ff.	Gert NICOLAYSEN: Bericht über die aktuelle Entwicklung des Gemeinschaftsrechts, in NJW 1964, 2338 ff.
NIEDERALT PrV.Bundesrat 142, 6 ff.	Alois NIEDERALT: Rede im Plenarsaal des Bayerischen Landtages am 13. März 1963, in: Presseveröffentlichungen über den Bundesrat Nr.142 vom 22. April 1963, 6 ff.
NYMAN	Olle NYMAN: Der westdeutsche Föderalismus, Stockholm 1960

OPHÜLS NJW 1963,1697 ff.	C.F.OPHÜLS: Quellen und Aufbau des Europäischen Gemeinschaftsrechts, in NJW 1963,1697 ff.
H.PETERS, Föderalismus	Hans PETERS: Deutscher Föderalismus, in: Zeit- und Streitfragen Bd.4, Köln 1947
H.PETERS, Verwaltungsstaat	Hans PETERS: Der Kampf um den Verwaltungsstaat, in: Verfassung und Verwaltung in Theorie und Wirklichkeit, Festschrift für Laforet, München 1952, 19 ff.
H.PETERS, Gewaltentrennung	Hans PETERS: Die Gewaltentrennung in moderner Sicht, Köln und Opladen 1954
PFEIFFER NJW 1962,565 ff.	Gerd PFEIFFER: Selbstkoordinierung und Gemeinschaftseinrichtungen der Länder, in NJW 1962,565 ff.
POETZSCH-HEFFTER	Fritz POETZSCH-HEFFTER: Handkommentar der Reichsverfassung vom 11. Aug. 1919, 3.Aufl., Berlin 1928
RABE NJW 1964,1608 ff.	Hans-Jürgen RABE: Das Verhältnis des Rechts der europäischen Gemeinschaften zum nationalen Recht (Tagungsbericht), in NJW 1964, 1608 ff.
RADBRUCH	Gustav RADBRUCH: Rechtsphilosophie, 5.Aufl. hrsg. von Erik Wolf, Stuttgart 1956
RIDDER PrV.Bundesrat 148,38 ff.	Helmuth RIDDER: Beitrag zur Sendung des Westdeutschen Rundfunks "Das Gebot heißt Bundesstaat" am 18. April 1964, in: Presseveröffentlichungen über den Bundesrat Nr. 148 vom 11. Mai 1964, 38 ff.
ROELLENBLEG	Rüdiger Rainer ROELLENBLEG: Die Rechtsstellung der Filmbewertungsstelle, Diss. München 1963
v.RÖNNE	Ludwig v.RÖNNE: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2.Aufl., 2 Bände, Leipzig 1876-1877
RUPP	Hans G.RUPP: Zum Problem der Bundestreue im Bundesstaat: in: Festgabe für Carlo SCHMID zum 65. Geburtstag, Tübingen 1962, S.141 ff.

SALZWEDEL VVDStRL 21,131 ff.	Jürgen SALZWEDEL, Diskussionsbeitrag, in VVDStRL 21, 131 ff.
SAMPER BayVBl.1964,317 ff.	Rudolf SAMPER: Der "Rundfunkprozeß", in BayVBl.1964,317 ff.
v.SARWEY	O.v.SARWEY: Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, 2 Bände, Tübingen 1883
SCHÄFER, Bundesrat	Hans SCHÄFER: Der Bundesrat, Köln 1955
SCHÄFER NJW 1961,1281 ff.	Hans SCHÄFER: Wie steht es um unsere bundesstaatliche Ordnung? in NJW 1961, 1281 ff.
SCHAUMANN VVDStRL 19,86 ff.	Wilfried SCHAUMANN: Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, in VVDStRL 19, 86 ff.
SCHEUNER, Föderalismus	Ulrich SCHEUNER: Hat der Föderalismus versagt? in: Die politische Meinung 1956, Heft 7, 31 ff.
SCHEUNER PrV.Bundesrat 125, 58 ff.	Ulrich SCHEUNER: Die föderalistische Ordnung in den Vereinigten Staaten und in der Schweizerischen Eidgenossenschaft, in: Presseveröffentlichungen über den Bundesrat Nr.125 vom 16. März 1961, 58 ff.
SCHEUNER DÖV 1962,641 ff.	Ulrich SCHEUNER: Struktur und Aufgabe des Bundesstaates in der Gegenwart, in DÖV 1962, 641 ff.
SCHEUNER VVDStRL 21,122 ff.	Ulrich SCHEUNER: Diskussionsbeitrag, in VVDStRL 21,122 ff.
SCHLOCHAUER, Öffentliches Recht	Hans-Jürgen SCHLOCHAUER: Öffentliches Recht, Karlsruhe 1957
SCHLOCHAUER ArchVR 11, 1 ff.	Hans-Jürgen SCHLOCHAUER: Das Verhältnis des Rechts der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu den nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten, in ArchVR 11, 1 ff.
Carlo SCHMID PrV.Bundesrat 148, 13 ff.	Carlo SCHMID: Beitrag zur Sendung des Westdeutschen Rundfunks "Das Gebot heißt Bundesstaat" am 18. April 1964, in: Presseveröffent-

	lichungen über den Bundesrat Nr. 148 vom 11. Mai 1964, 13 ff.
W. SCHMIDT, Bundesstaatlicher Aufbau	Walter SCHMIDT: Der bundesstaatliche Aufbau der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Frankfurt a.M. 1961
W. SCHMIDT AöR 87, 253 ff.	Walter SCHMIDT: Das Verhältnis von Bund und Ländern im demokratischen Bundesstaat des Grundgesetzes, in AöR 87, 253 ff.
Carl SCHMITT	Carl SCHMITT: Verfassungslehre, München und Leipzig 1928
H. SCHNEIDER DÖV 1957, 644 ff.	Hans SCHNEIDER: Staatsverträge und Verwaltungsabkommen zwischen deutschen Bundesländern, in DÖV 1957, 644 ff.
H. SCHNEIDER AöR 83, 1 ff.	Hans SCHNEIDER: Körperschaftliche Verbundverwaltung, in AöR 83, 1 ff.
H. SCHNEIDER VVDStRL 19, 1 ff.	Hans SCHNEIDER: Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, in VVDStRL 19, 1 ff.
H. SCHNEIDER, Gutachten	Hans SCHNEIDER: Die Heranziehung des Bayerischen Rundfunks zur Finanzierung des "Zweiten Deutschen Fernsehens". Rechtsgutachten zur verfassungsrechtlichen Problematik der von den deutschen Bundesländern errichteten Anstalt des öffentlichen Rechts, in: Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme des Staatsvertrages über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen", Heft 3, hrsg. vom Bayerischen Rundfunk 1963
P. SCHNEIDER	Peter SCHNEIDER: Rechtsgutachten zur verfassungsrechtlichen Beurteilung des Staatsvertrages über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen" vom 6. Juni 1961, maschinenschriftlich, Mainz 1964
SCHÖNEMANN	Oskar SCHÖNEMANN: Verwaltungsverbindungen unter deutschen Staaten, Diss. Greifswald 1913

SCHRÖDTER DVBl. 1965, 111 ff.	Hans SCHRÖDTER: Staatsrechtslehrertagung 1964, in DVBl. 1965, 111 ff.
SCHÜLE ZaöRV 16, 227 ff.	Adolf SCHÜLE: Grenzen der Klagebefugnis vor dem Gerichtshof der Montanunion, in ZaöRV 16, 227 ff.
SCHÜLE VVDStRL 19, 154 ff.	Adolf SCHÜLE, Diskussionsbeitrag, in VVDStRL 19, 154 ff.
H. SCHULZE	Hermann SCHULZE: Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. 2, Leipzig 1886
SEIDEL BayVBl. 1958, 193 ff.	Hanns SEIDEL: Die deutsche Bundesrepublik und der Föderalismus, in BayVBl. 1958, 193 ff.
v. SEYDEL	Max v. SEYDEL: Commentar zur Verfassungs-Urkunde für das Deutsche Reich, 2. Aufl., Freiburg i. B. und Leipzig 1897
SMEND	Rudolf SMEND: Verfassung und Verfassungsrecht, in: Staatsrechtliche Abhandlungen, Berlin 1955, 119 ff.
SPRENG-BIRN-FEUCHTE	Rudolf SPRENG-Willi BIRN-Paul FEUCHTE: Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart und Köln 1954
STAATSLEXIKON	STAATSLEXIKON Recht, Wirtschaft, Gesellschaft, hrsg. von der Görres-Gesellschaft, 6. Aufl., 8 Bände, Freiburg 1957-1963
v. STENGEL-FLEISCHMANN	Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, begründet von Karl v. STENGEL, 2. Aufl., hrsg. von Max FLEISCHMANN, 3 Bände, Tübingen 1911-1914
STERN	Klaus STERN: Zur Grundlegung einer Lehre des öffentlich-rechtlichen Vertrages, in VerwArch Bd. 49, 106 ff.
STIER-SOMLO	Fritz STIER-SOMLO: Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, Bd. 1, Berlin und Leipzig 1924

v.STRALENHEIM BayVBl.1962, 70 ff.	Henning v.STRALENHEIM: "Zweites Deutsches Fernsehen" als öffentlich-rechtliche Anstalt der Länder, in BayVBl.1962, 70 ff.
v.STRALENHEIM DÖV 1965, 73 ff. und 166	Henning v.STRALENHEIM: Bildungs- und Forschungsförderung als Aufgabe von Bund und Ländern, in DÖV 1965,73 ff. und 166
STRUPP-SCHLOCHAUER	Wörterbuch des Völkerrechts, begründet von Karl STRUPP, 2.Aufl. hrsg. von Hans-Jürgen SCHLOCHAUER, 3 Bände, Berlin 1960-1962
SÜSTERHENN PrV.Bundesrat 125,11 ff.	Adolf SÜSTERHENN: Föderalismus und Freiheit, in: Presseveröffentlichungen über den Bundesrat Nr.125 vom 16. März 1961, 11 ff.
SÜSTERHENN-SCHÄFER	Adolf SÜSTERHENN und Hans SCHÄFER: Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz, Koblenz 1950
TEPELMANN	Friedrich TEPELMANN: Die rechtliche Natur der Militärkonventionen im Deutschen Reiche und ihr Einfluß auf die Einheitlichkeit des Reichsheeres, Diss. Hannover 1891
W.THIEME VVDStRL 18,50 ff.	Werner THIEME: Das Grundgesetz und die öffentliche Gewalt internationaler Staatengemeinschaften, in VVDStRL 18,50 ff.
W.THIEME AöR 88,38 ff.	Werner THIEME: Der Finanzausgleich im Rundfunkwesen, in AöR 88,38 ff.
THOMA HdbDStR Bd.1, 169 ff.	Richard THOMA: Das Reich als Bundesstaat, im Handbuch des Deutschen Staatsrechts, hrsg. von Anschütz und Thoma, Bd.1, 1930, 169 ff.
TRIEPEL, Völkerrecht und Landesrecht	Heinrich TRIEPEL: Völkerrecht und Landesrecht, Leipzig 1899
TRIEPEL, Unitarismus und Föderalismus	Heinrich TRIEPEL: Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reiche, Tübingen 1907
TRIEPEL, Reichsaufsicht	Heinrich TRIEPEL: Die Reichsaufsicht, Berlin 1917

TRIEPEL, ZfP 14, 193 ff.	Heinrich TRIEPEL: Der Föderalismus und die Revision der Weimarer Reichsverfassung, in: Zeitschrift für Politik Bd. 14, 193 ff.
USTERI	Martin USTERI: Theorie des Bundesstaates, Zürich 1954
VERDROSS	Alfred VERDROSS: Völkerrecht, 5. Aufl., Wien 1964
VIALON, Finanzwirtschaft	Friedrich Karl VIALON: Öffentliche Finanzwirtschaft, Berlin und Frankfurt a.M. 1956
VIALON, Haushaltsrecht	Friedrich Karl VIALON: Haushaltsrecht, 2. Aufl., Berlin und Frankfurt a.M. 1959
WAITZ	Georg WAITZ: Grundzüge der Politik nebst einzelnen Ausführungen, Kiel 1862
W. WEBER, Körperschaften	Werner WEBER: Die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, 2. Aufl., München und Berlin 1943
W. WEBER, Verfassung	Werner WEBER: Die Verfassung der Bundesrepublik in der Bewährung, Göttingen 1957
W. WEBER, Spannungen und Kräfte	Werner WEBER: Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, 2. Aufl., Stuttgart 1958
W. WEBER VVDStRL 19, 158 f.	Werner WEBER, Diskussionsbeitrag, in VVDStRL 19, 158 f.
WOHLFARTH JJ 3, 241 ff.	Ernst WOHLFARTH: Anfänge einer europäischen Rechtsordnung und ihr Verhältnis zum deutschen Recht, im Juristen-Jahrbuch Bd. 3, 241 ff.
H.J. WOLFF, Theorie der Vertretung	Hans J. WOLFF: Organschaft und juristische Person, 2. Bd. Theorie der Vertretung, Berlin 1934
H.J. WOLFF, Verwaltungsrecht	Hans J. WOLFF: Verwaltungsrecht I, 6. Aufl., München und Berlin 1965
H.J. WOLFF VVDStRL 21, 138	Hans J. WOLFF, Diskussionsbeitrag, in VVDStRL 21, 138

ZEIDLER AöR 86, 360 ff.	Karl ZEIDLER: Gedanken zum Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts, in AöR 86, 360 ff.
ZEIDLER, Gutachten	Karl ZEIDLER: Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Bedenken gegen die Errichtung einer Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen", in: Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme des Staatsvertrags über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen", Heft 2, hrsg. vom Bayerischen Rundfunk 1963
ZINN-STEIN	Verfassung des Landes Hessen, Kommentar, hrsg. von Georg-August ZINN und Erwin STEIN unter Mitarbeit von Wiltraut v. BRÜNNECK, Berthold BARWINSKI und Hans-Joachim REH, 2. Aufl., Loseblatt-Werk, Bad Homburg v.d.H. -Berlin-Zürich 1963
ZORN	Phillip ZORN: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2. Aufl., 1. Bd., Berlin 1895

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ABl.	Amtsblatt
Amtl.Anz.	Amtlicher Anzeiger
Anh.	Anhang
AS.Sachsen-Meiningen	Sammlung der Landesherrlichen Verordnungen für das Herzogtum Sachsen-Meiningen
Bad., bad.	Baden, badisch
Bay., bay.	Bayern, bayerisch
BekM.	Bekanntmachung
Berl.	Berlin, Berliner
Brem.	Bremen, Bremer
Brit.MilReg.	Britische Militärregierung
B.S.	Sammlung des bereinigten Landesrechts
BW., bw.	Baden-Württemberg, baden-württembergisch
G.	Gesetz
GABl.	Gemeinsames Amtsblatt
GBl.	Gesetzblatt
GE	Gemeinschaftseinrichtung(en)
GMBl.	Gemeinsames Ministerialblatt, hrsg. vom Bundesministerium des Innern
GS.	Gesetzsammlung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
Hamb.	Hamburg, Hamburger
Hess., hess.	Hessen, hessisch
JAO	Juristenausbildungsordnung
JMBlNRW	Justizministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
JWG	Gesetz für Jugendwohlfahrt vom 11. August 1961 (BGBl. I 1206, ber. 1875)
KabBeschl.	Kabinettsbeschluß
LtBeschl.	Landtagsbeschluß
MilReg.	Militärregierung
MinBek.	Ministerialbekanntmachung
MinVO.	Ministerialverordnung
Nds., nds.	Niedersachsen, niedersächsisch
NRW., nrw.	Nordrhein-Westfalen, nordrhein-westfälisch
Old., old.	Oldenburg, oldenburgisch

Parl.Rat	Parlamentarischer Rat
Preuß., preuß.	Preußen, preußisch
PrGS.	Preußische Gesetzsammlung
RegBl.	Regierungsblatt
RhPf., rhpf.	Rheinland-Pfalz, rheinland-pfälzisch
Schw-Rudolstadt	Schwarzburg-Rudolstadt
Schw-Sondershausen	Schwarzburg-Sondershausen
SGG	Sozialgerichtsgesetz vom 3. Sept. 1953 (BGBl. I 1239) i.d.F. vom 23. Aug. 1958 (BGBl. I 613)
SH., sh.	Schleswig-Holstein, schleswig-holsteinisch
Sld., sld.	Saarland, saarländisch
Sten.Ber.	Stenographischer Bericht
Verf.	Verfassung
Wü-Bad., wü-bad.	Württemberg-Baden, württemberg-badisch
Wü-Hz., wü-hz.	Württemberg-Hohenzollern, württemberg-hohenzollerisch

VORWORT

Gemeinschaftseinrichtungen der Länder sind, obwohl schon seit Beginn des deutschen Bundesstaates bekannt, erst im Jahre 1960 mit der Errichtung der Anstalt "Zweites Deutsches Fernsehen" in die rechtswissenschaftliche Diskussion gerückt. Bislang nahmen sie nur Rechtsprechungs- und meist nebensächliche Verwaltungsaufgaben wahr. Mit der genannten Fernsehanstalt dagegen haben erstmals alle deutschen Gliedstaaten eine gemeinschaftliche Institution geschaffen, die eine politisch höchst wichtige Aufgabe erfüllen soll. Dies hat den Verdacht geweckt, daß die Länder mit Gemeinschaftseinrichtungen in Bereiche eindringen, die dem Bunde vorbehalten sind. Die Gemeinschaftseinrichtungen sind damit in ein Spannungsfeld geraten, das in allen Bundesstaaten besteht, das zwischen Föderalismus und Unitarismus. Föderalisten wie Unitaristen haben gleichermaßen ein vitales Interesse an der Existenz oder Nichtexistenz von Gemeinschaftseinrichtungen bekundet. Während die einen cum grano salis diese unter dem Gesichtspunkt der "Kooperation" betrachtet sehen wollen und den Umfang ihrer tatsächlichen Bedeutung verkleinern, wittern die anderen in ihnen eine "Konföderation", die als neues Bündnis für den Bund eine Gefahr werden könnte. So haben die Gemeinschaftseinrichtungen einen doppelten Abwehrkampf zu führen. Aber bei der Vielzahl der Kritiker, die sie nicht im rechten Lichte sehen, findet sich an mancher Stelle auch die Erkenntnis, in den Gemeinschaftseinrichtungen eine Integration sui generis vor sich zu haben, geeignet, die notwendige Einheit im Bundesstaat zu sichern, ohne einer Entwicklung zum Einheitsstaat den Weg zu bahnen. Das setzt voraus, daß Gemeinschaftseinrichtungen überhaupt brauchbare Rechtsformen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben sind und daß das GG eine derartige Zusammenarbeit der Länder zuläßt, Fragen, die - bezogen auf die Fernsehanstalt - jüngst dem Bundesverwaltungsgericht zur Entscheidung vorgelegt worden sind. Von ihr hängt ab, ob bei dem gegenwärtigen Trend zur Vereinheitlichung und Zentralisierung staatlicher Tätigkeit die Länder ihren Zuständigkeitsbereich wahren können oder ihn Stück für Stück dem Bunde werden überlassen müssen, letztlich also der Fortbestand des Bundesstaates überhaupt.

Die heterogenen Vorwürfe, Sorgen oder Hoffnungen von Politikern bilden jedoch in ihrer Pragmatik nur den Hintergrund für eine Arbeit, die bewußt in Distanz zu den Tagesfragen einen Beitrag zur Lösung allein der rechtlichen Probleme

leisten möchte. In dieser Beschränkung soll geprüft werden, ob Gemeinschaftseinrichtungen der Länder mit dem Grundgesetz vereinbar sind. Die Gemeinschaftseinrichtungen zwischen Bund und Ländern bleiben wegen der damit verbundenen besonderen Probleme unberücksichtigt. Außer Betracht bleiben auch die Vereinbarkeit der Gemeinschaftseinrichtungen mit den einzelnen Landesverfassungen sowie verfassungspolitische Fragen, ob etwa Gemeinschaftseinrichtungen Anzeichen für eine nicht sachgerechte Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern oder gar dafür sind, daß der Bundesstaat besser in einen Einheitsstaat verwandelt werden sollte. Der eingeschlagene Weg ist der einer sammelnden Kommentierung der mit den Gemeinschaftseinrichtungen verbundenen juristischen Probleme. Nach einer Gruppierung der verschiedenen Gemeinschaftseinrichtungen nach ihrer inneren Ordnung wird ihre rechtliche Struktur analysiert (1. Kapitel), dann nach einer Grundlage für sie gesucht (2. und 3. Kapitel), und schließlich werden die Grenzen abgesteckt, die einer derartigen Zusammenarbeit der Länder vom Grundgesetz gesetzt sind (4. Kapitel). Am Schluß angefügt ist eine Übersicht über Gemeinschaftseinrichtungen seit 1871.

Im ganzen möchte diese methodische Darstellung ein neues Bild vermitteln, das Licht und Schatten richtig verteilt und zu einer objektiven Urteilsfindung über Gemeinschaftseinrichtungen beiträgt.

1. KAPITEL

Gemeinschaftsaufgaben und Gemeinschaftseinrichtungen

§ 1

A. DIE GEMEINSCHAFTSAUFGABEN

Nach Art. 30 GG sind Ausübung staatlicher Befugnisse und Erfüllung staatlicher Aufgaben - d.h. jede Betätigung des Staates, die der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dient [1] - Angelegenheiten der Länder, soweit das GG nicht den Bund für zuständig erklärt. Diejenigen Aufgaben, die ihrer Natur nach von einem einzelnen Land nicht oder nicht befriedigend erfüllt werden können, hat das GG in der Regel dem Bund ausdrücklich zugewiesen. Doch sind hiervon zahlreiche Aufgaben ausgenommen, deren Erfüllung die Kraft eines einzelnen Landes übersteigt oder sich über dessen Grenzen hinaus auswirkt. Da nach dem BVerfG die sachliche oder finanzielle "Überregionalität" solcher Aufgaben keine (ungeschriebene) Bundeskompetenz aus der "Natur der Sache" begründen kann [2], gibt es sachlich und räumlich über den Bereich eines Bundeslandes hinausgehende öffentliche Aufgaben, für die dennoch nicht der Bund, sondern die Länder zuständig sind. Solche Aufgaben werden "Gemeinschaftsaufgaben der Länder" genannt. Ob die Länder diese Aufgaben gemeinschaftlich erfüllen dürfen, sagt das GG nicht ausdrücklich.

§ 2

B. FORMEN DER ERFÜLLUNG VON GEMEINSCHAFTSAUFGABEN

Ihre Gemeinschaftsaufgaben müssen die Bundesländer nicht notwendig durch eine Gemeinschaftseinrichtung (GE) wahrnehmen. Möglich ist vielmehr deren

---

1) so BVerfGE 12, 205(244); das Gericht läßt offen, ob Art. 30 GG jede staatliche Tätigkeit erfaßt. "Jedenfalls fällt unter diese Kompetenznorm diejenige Betätigung des Staates, die der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dient, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob Mittel des öffentlichen oder des privaten Rechts verwendet werden."

2) vgl. BVerfGE 12, 205(250)

koordinierte Erfüllung durch die zuständigen Organe der einzelnen Länder, ohne daß diese ihr Vorgehen im Rahmen einer Institution abstimmen. Soweit dagegen die Koordination organisiert ist, sind die Organisationsformen außerordentlich mannigfaltig.

I. Systeme über die Formen zur Erfüllung von Gemeinschaftsaufgaben in der Literatur

Systeme der Formen gemeinschaftlicher Erfüllung von Aufgaben durch die Länder sind verschiedentlich aufgestellt worden.

KÖTTGEN [3] unterscheidet zwischen interner Selbstkoordination und Gemeinschaftsverwaltung; während bei der Selbstkoordination die Zuständigkeiten den bisherigen Trägern verblieben, werde bei der Gemeinschaftsverwaltung ein neuer Funktionsträger geschaffen; die Gemeinschaftsverwaltung könne sowohl in der Form einer privatrechtlichen Gesellschaft als auch in Form gemeinsamer Behörden oder gemeinsam errichteter juristischer Personen des öffentlichen Rechts betrieben werden.

Eine differenziertere Einteilung hat erstmals KÖLBLE [4-6] gegeben. Er unterscheidet:

(1) Formen reiner Selbstkoordination, bei denen nach außen die jeweils zuständigen Einrichtungen der einzelnen Länder tätig würden, diese intern aber durch Vereinbarungen zu gegenseitiger Rücksichtnahme, Anpassung und Unterrichtung [7], zu formeller Koordinierung (d.h. Vornahme bestimmter Ver-

---

3) JöR 3, 143-146

4-6) Spey.V. 11, 52-55, verbessert in NJW 1962, 1081-1082; ähnlich FORSTHOFF Gutachten 18-19a; KRAPP 48-53; ROELLENBLEG 13

7) Als Beispiel führt KÖLBLE die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Raumordnung gemäß Verwaltungsabkommen vom 16. Dez 1957 (GMBl. 1958, 54) an; danach werden Angelegenheiten der Raumordnung, die das Bundesgebiet in seiner Struktur betreffen, von der Bundesregierung und allen Landesregierungen, und soweit sie sich über die Grenzen eines Bundeslandes hinaus auswirken, von den beteiligten Landesregierungen gemeinschaftlich erörtert. Die für die Raumordnung zuständigen Landes- bzw. das zuständige Bundesministerium sind zu gegenseitiger Unterrichtung verpflichtet. Zur Erörterung grundsätzlicher Fragen wird eine "Konferenz für Raumordnung" gebildet.

waltungsmaßnahmen in derselben Form)[8] oder zu materieller Koordinierung (d.h. gleiche Entscheidung gleicher Sachverhalte)[9] gehalten seien.

(2) Formen gemeinsamer Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben durch die Länder, wozu KÖLBLE zählt:
(a) die gemeinsame Wahrnehmung einer Aufgabe durch die jeweils zuständigen Einrichtungen der einzelnen Länder, "ohne daß diese dabei mehr als eine lockere Verbindung miteinander eingehen, durch die ihre organisatorische und rechtliche Selbständigkeit nicht wesentlich beeinträchtigt wird"[10];
(b) die interne Beteiligung mehrerer Länder an der Einrichtung eines Landes, die nach außen allein als solche des Trägerlandes in Erscheinung trete, aber eine öffentliche Aufgabe aller beteiligten Länder erfülle[11];
(c) Aufgabenerfüllung mittels "gemeinsamer" oder "zusammengelegter" Einrichtungen[12];

(3) Koordination mittels "gemeinschaftlicher" Verwaltungseinrichtungen der Länder, die sich zwischen Bundes- und Landesorganisationen einschöben; denkbar seien privatrechtliche Organisationsformen, Hilfseinrichtungen ohne Rechtsfähigkeit und Zuständigkeiten[13] und gemeinschaftlich errichtete juristische Personen des öffentlichen Rechts mit eigenen Zuständigkeiten.

KRATZER[14] teilt die Erscheinungsformen gliedstaatlichen Zusammenwirkens in fünf Gruppen ein:

(1) die (bisweilen mit Hilfe gemeinschaftlicher Beratungsgremien bewirkte) interne Koordination, die zu parallelen Maßnahmen der Länder auf dem Ge-

---

8) Als Beispiel führt KÖLBLE die einheitlichen Richtlinien für das Strafverfahren vom 1. Aug. 1953 auf Grund eines Verwaltungsabkommens zwischen den Ländern an (vgl. JMBlNRW 1953, 181).

9) Als Beispiel führt KÖLBLE die Vereinheitlichung des Schulwesens gemäß Abkommen der Länder vom 17. Febr. 1955 (vgl. bw. GBl. 1955, 115) an.

10) so KÖLBLE NJW 1962, 1081; als Beispiel führt er die Gestaltung des "Ersten Fernsehprogramms" durch die in der "Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland" zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten an, vgl. Anh. I Nr. 108.

11) z.B. die Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer, vgl. Anh. I Nr. 9

12) z.B. das gemeinschaftliche OVG Lüneburg, vgl. Anh. I Nr. 84

13) z.B. das Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Bundesländer, vgl. Anh. I Nr. 27

14) DVBl. 1963, 309

biet der landeseigenen Gesetzgebung und Verwaltung führe;

(2) fiskalisch tätige GE;

(3) GE ohne eigene Rechtspersönlichkeit, die hoheitlich tätig würden, aber ungeachtet ihrer äußeren einheitlichen Erscheinung jeweils nur als Organe eines einzelnen beteiligten Landes aufträten [15];

(4) in den Verfassungen vorgesehene und damit verfassungsrechtlichen Einwendungen von vornherein enthobene GE;

(5) GE hoheitlichen Charakters mit eigener Rechtsfähigkeit.

II. Sind die bisherigen Systeme über die Formen der Erfüllung von Gemeinschaftsaufgaben sachgerecht und relevant für die Verfassungsmäßigkeit der GE?

Es fragt sich, ob diese Einteilungen den wesentlichen Unterschieden zwischen den verschiedenen Formen der Erfüllung von Gemeinschaftsaufgaben durch die Länder gerecht werden, und ob und inwieweit sie für die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit der GE relevant sind.

1) Tatsächlich und rechtlich relevant ist die von KÖLBLE und KÖTTGEN getroffene Unterscheidung danach, ob die Gemeinschaftsaufgabe mit oder ohne Unterstützung durch eine GE wahrgenommen wird. Eine "reine" Selbstkoordination der Länder begegnet nirgends verfassungsrechtlichen Bedenken, wird sogar als erwünscht bezeichnet [16], die Zulässigkeit von GE dagegen ist problematisch. Die "reine" Selbstkoordination läßt die Zuständigkeit der beteiligten Länder unberührt; sobald die Koordination im Rahmen einer gemeinschaftlichen Einrichtung erfolgt, verlagert sich die Zuständigkeit zur Erfüllung der Gemeinschaftsaufgabe mehr oder weniger erkennbar von den ursprünglich zuständigen Stellen der einzelnen Länder auf die GE.

In vielen Fällen, in denen anscheinend nur eine "reine" Selbstkoordination stattgefunden hat, ist die Koordination durch die Arbeit gemeinsamer Beratungsgremien ermöglicht worden. So verhält es sich auch bei den Beispielen,

---

15) z.B. das OVG Lüneburg (Anh. I Nr. 84)

16) vgl. KÖLBLE NJW 1962, 1082; KRATZER DVBl. 1963, 309; die vielfältigen Formen der "reinen" Selbstkoordination beschreibt HARDER.

die KÖLBLE für die "reine" Selbstkoordination der Länder anführt[17]). Diese Beratungsgremien will KÖLBLE offenbar nur dann als "gemeinschaftliche Hilfseinrichtungen" im Sinne seiner Gruppe 3 ansehen, wenn sie über einen eigenen Apparat verfügen[18]). Es ist allerdings zweifelhaft, ob solche "Konferenzen" oder "Arbeitsgemeinschaften" der zuständigen Minister oder Beamten der einzelnen Länder, die keine eigenen persönlichen und sachlichen Verwaltungsmittel zur Verfügung haben, als Gemeinschaftseinrichtungen angesehen werden können. Der Begriff der "Einrichtung" erfordert eine Organisation, d.h. eine Ordnung, die gewisse Angelegenheiten einer oder mehrerer Personen zu einer Einheit zusammenfaßt und bestimmt, wer diese Angelegenheiten wahrnehmen soll und in welcher Weise[19]). Die drei Merkmale "eigene Organe", "eigener Funktionsbereich" und "eigene Ordnung" lassen die Gemeinschaftseinrichtungen aus den vielfältigen Gemeinschaftsverhältnissen heraustreten, mit welchem Sammelbegriff alle Formen der gegenseitigen Unterstützung und des Zusammenwirkens mehrerer Hoheitsträger bezeichnet werden sollen[20]). Eine "Konferenz" oder "Arbeitsgemeinschaft" genügt den an eine "Einrichtung" zu stellenden Erfordernissen, wenn die Mittel zur Ausführung ihrer Funktion, der Bereich der Aufgaben und die Geschäftsordnung festgelegt sind. Das Merkmal "eigene Organe" erfordert nicht, daß ein eigener Apparat vorhanden sein müßte, sondern bedingt nur eine Vorkehrung, mittels derer die Einheit einen eigenen Willen bilden und äußern kann. Da bei allen "Konferenzen" oder "Arbeitsgemeinschaften" der Fachressorts der Bundesländer die Mittel zur Ausführung ihrer Funktion (meist die Mittel, d.h. die zuständigen Amts-

---

17) Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern bei der Raumordnung erfolgt gemäß dem auf S.4 FN 7 genannten Verwaltungsabkommen im Rahmen einer "Konferenz für Raumordnung". Die einheitlichen "Richtlinien für das Strafverfahren" (S.5 FN 8) sind von der "Konferenz der Justizminister der Länder" (vgl. Anh. I Nr.28), das auf S.5 FN 9 genannte Abkommen zur Vereinheitlichung des Schulwesens ist von der "Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder" (vgl. Anh. I Nr.27) beschlossen worden.

18) Unklar bleibt, ob KÖLBLE das "Beratungsgremium" als solches oder seinen "Apparat" als GE ansieht, vgl. KÖLBLE NJW 1962,1082 FN 14 und Spey.V. 11,55.

19) vgl. H.J.WOLFF, Theorie der Vertretung 102-104 und 253.

20) im Anschluß an NEUBER 40; neben den GE gehören zu den "Gemeinschaftsverhältnissen" insbesondere die Fälle der "Organleihe" und der "reinen" Selbstkoordination.

personen, zur Ausführung entsprechender Funktionen in den einzelnen Ländern), ihr Funktionsbereich (wenn auch nur durch den Namen der Konferenz oder die Funktion der Teilnehmer) und ihre Geschäftsordnung festgelegt sind, können sie als GE angesehen werden.

Koordinieren die Länder ihre Tätigkeit auf einem bestimmten Gebiet also mit Hilfe gemeinsamer Beratungsgremien, so handelt es sich nicht mehr um "reine" Selbstkoordination. Daß hier zwar nicht de iure, wohl aber de facto eine Zuständigkeitsverlagerung von den ursprünglich zuständigen Stellen der einzelnen Länder auf die GE stattgefunden hat, zeigt die Staatspraxis: wird an die Exekutive eines Landes vom Parlament oder vom Bürger der Wunsch herangetragen, sie möge eine einem "Konferenz-Beschluß" entsprechende Entscheidung abändern, so wird dem Wunsch häufig entgegengehalten, daß man sich an den "Konferenz-Beschluß" halten müsse und dieser nicht abänderbar sei, weil sich die hierfür erforderliche Einstimmigkeit in der "Konferenz" nicht erzielen lasse. Damit enthebt sich die Exekutive der Notwendigkeit, schwer vertretbare Entscheidungen sachlich zu begründen, ist aber auch an manche Entscheidung "gebunden", die sie vielleicht gern abgeändert hätte [21].

2) Eine rechtlich und tatsächlich relevante Einteilung der GE ergibt sich aus der organisatorischen Beziehung, in der die GE zu den an ihnen beteiligten Ländern stehen. Die Einteilung hiernach ist bei KÖLBLE (Kategorie 2b bzw. 2c und 3) angedeutet, während sie von KÖTTGEN und KRATZER nicht getroffen wird.

Bisweilen ist die GE in den Verwaltungsaufbau eines bestimmten Landes eingeordnet, und die übrigen an ihr beteiligten Länder können ihre Tätigkeit nur intern dadurch mitbestimmen, daß sie in die Leitung und Kontrolle der Einrichtung eingeschaltet sind (interne GE). Es kommt aber auch vor, daß die GE von allen beteiligten Ländern gemeinsam getragen wird, also in gleicher Weise in deren Organisation eingeordnet oder gleichermaßen von diesen distanziert erscheint; die GE ist dann schon äußerlich als Einrichtung mehrerer Länder erkennbar (externe GE).

Eine "interne" GE ist z.B. die "Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer" [22]. Sie ist durch Gesetz des Landes Rheinland-Pfalz als rechtsfähige Anstalt rheinland-pfälzischen Rechts errichtet worden. Durch ein Verwal-

---

21) vgl. BACHOF VVDStRL 21, 119-120; W. WEBER VVDStRL 19, 159.

22) Anh. I Nr. 9

tungsabkommen mit Rheinland-Pfalz haben sich andere Länder verpflichtet, zum Unterhalt der Hochschule beizutragen, wofür sie berechtigt sind, ihre Bediensteten auf ihr ausbilden zu lassen. Das Errichtungsgesetz räumt ihnen ein Mitspracherecht bei der Verwaltung der Hochschule ein, indem sie je einen Vertreter in den Verwaltungsrat der Hochschule entsenden dürfen. Ein Beispiel für eine "externe" GE ist der "Norddeutsche Rundfunk" [23]. Er ist als "gemeinsame Rundfunkanstalt" durch Staatsvertrag zwischen den Ländern Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Hamburg errichtet worden. Das oberste Organ der Anstalt, der Rundfunkrat, besteht aus Vertretern der beteiligten Länder. Ihre Regierungen üben die Aufsicht über die Anstalt gemeinsam aus.

Auf eine "interne" GE übt in der Regel das Trägerland größeren Einfluß aus als die übrigen beteiligten Länder; denn das Trägerland setzt die für die Einrichtung maßgebliche Rechtsordnung und stellt ihr die Verwaltungsmittel zur Verfügung. Die "externen" GE unterliegen dagegen regelmäßig dem Einfluß aller beteiligten Länder in gleichem Maße.

Während "interne" GE als Bestandteile der Organisation eines bestimmten Landes sich organisatorisch ohne weiteres in das bundesstaatliche Gefüge einordnen lassen, das Einrichtungen des Bundes und der einzelnen Länder kennt, sind die organisatorischen und rechtlichen Grundlagen "externer" GE problematisch. Diese Fragen werden unten in §§ 4 - 7 erörtert werden.

3) Eine weitere Einteilung der GE ergibt sich aus ihrer Funktion. Manche GE unterstützen nur beratend und empfehlend die an ihnen beteiligten Länder bei der Erfüllung einer Gemeinschaftsaufgabe (gemeinschaftliche "Hilfseinrichtungen"); unmittelbar verwaltende oder rechtsetzende Tätigkeit üben sie nicht aus. Hiervon zu unterscheiden sind GE, die in Erfüllung öffentlicher Aufgaben selbst Rechtsakte gegenüber außerhalb ihrer Organisation stehenden Personen setzen; hierbei kann je nach Art der Tätigkeit der GE ihr Handeln für jedes einzelne beteiligte Land von dem für die anderen Länder sich trennen lassen ("zusammengelegte" GE) oder nicht ("integrierte" GE).

Eine "gemeinschaftliche Hilfseinrichtung" ist z.B. der "Wissenschaftsrat" [24]. Er ist durch Verwaltungsabkommen zwischen der Bundesregierung und den

---

23) Anh. I Nr. 103
24) Anh. I Nr. 37

Landesregierungen errichtet worden und hat die Aufgabe, einen Gesamtplan für die Förderung der Wissenschaften zu erarbeiten und hierbei die Pläne des Bundes und der Länder aufeinander abzustimmen; er hat ferner Empfehlungen für die Verwendung derjenigen Mittel zu geben, die in den Haushaltsplänen des Bundes und der Länder für die Förderung der Wissenschaften verfügbar sind. Beispiel für eine "zusammengelegte" GE ist das OVG Lüneburg [25]). Es wird mit jedem Akt stets nur für ein bestimmtes Land tätig, nämlich für das Land, aus dem die Streitsache an es herangetragen wird. Anders ist es im Falle der "integrierten" GE wie beispielsweise dem schon erwähnten "Norddeutschen Rundfunk" oder der "Filmbewertungsstelle Wiesbaden" [26]). Die "Filmbewertungsstelle" hat für die beteiligten Länder Filme dahin zu begutachten, ob sie prädikatisiert werden können; prädikatisierte Filme erhalten Steuervergünstigung. Da die Rundfunksendungen zugleich im ganzen Sendegebiet wirken und die Prädikatisierung der Filme für die Höhe der Vergnügungssteuer in allen an der Filmbewertungsstelle beteiligten Ländern ausschlaggebend ist, nehmen diese Einrichtungen mit jedem Akt öffentliche Aufgaben aller beteiligten Länder zugleich wahr. Während bei den "zusammengelegten" GE nur eine organisatorische Vereinfachung vorliegt, wird bei den "integrierten" GE darüber hinaus eine materielle Vereinheitlichung angestrebt [27]).

Die einzelnen an einer GE beteiligten Länder sind bei der Erfüllung einer Gemeinschaftsaufgabe in ihrem Gebiet mehr oder weniger selbständig je nachdem, ob die GE die Länder nur beratend und empfehlend unterstützt oder die Gemeinschaftsaufgabe selbst wahrnimmt. Zwar haben auch die "Hilfseinrichtungen" mitunter einen großen tatsächlichen Einfluß. Rechtsverbindlich werden ihre "Empfehlungen" aber erst dadurch, daß sie von den einzelnen Ländern jeweils für ihr Gebiet in Kraft gesetzt werden. Nimmt die GE jedoch eine Aufgabe selbst wahr, so setzt sie die rechtlich maßgebenden Akte selbst, und die beteiligten Länder sind darauf beschränkt, ihr hierfür die rechtlichen Maßstäbe zu setzen und intern ihre Tätigkeit zu beeinflussen.

Nach der Funktion der GE beantwortet die überwiegende Meinung die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der GE: "Hilfs"-GE und "zusammengelegte" GE sollen zulässig sein, "integrierte" GE dagegen in verschiedener Hinsicht mit dem GG nicht im Einklang stehen [28]).

---

25) Anh. I Nr. 84 26) Anh. I Nr. 7 27) so KRATZER DVBl. 1963, 309.

28) vgl. FRÖHLER 8-9 und 16-17; KLEIN Spey. V. 11, 157-160; KÖLBLE NJW 1962, 1082-1085; KÖTTGEN JöR 3, 143-146; JöR 11, 306-307; KRATZER DVBl. 1963, 309-314; SCHEUNER DÖV 1962, 648; H. SCHNEIDER, Gutachten 7 und 16-17; ZEIDLER, Gutachten 30-31 und 42

4) Von KÖLBLE und KÖTTGEN werden die GE weiter danach unterschieden, ob sie öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich organisiert sind. Diese Unterscheidung spielt für die verfassungsrechtliche Beurteilung der GE insoweit eine Rolle, als bei den externen GE nur dann, wenn sie öffentlich-rechtlich organisiert sind, ihre Einordnung in das bundesstaatliche System problematisch ist.

Nicht ihre öffentlich-rechtliche oder privat-rechtliche Organisation, sondern die öffentlich-rechtliche oder fiskalische Tätigkeit der GE erachtet KRATZER als wesentliches Unterscheidungsmerkmal. Hiervon hängt das von einer GE anzuwendende Recht ab. Betätigt sie sich nur fiskalisch, ist die Beantwortung dieser Frage nicht problematisch, weil die GE sich dann nach Privatrecht und damit im wesentlichen nach Bundesrecht zu richten hat. Nimmt sie dagegen öffentliche Aufgaben wahr, hat sie sich nach öffentlichem Recht bzw. dem vom öffentlichen Recht beeinflußten Verwaltungsprivatrecht zu richten. Da das öffentliche Recht zum Teil von Land zu Land verschieden ist, stellt sich wie bei den öffentlich-rechtlich organisierten GE die Frage des maßgeblichen Rechts.

Die Einteilung der GE auch unter den Gesichtspunkten der privatrechtlichen bzw. öffentlich-rechtlichen Organisation und der fiskalischen bzw. öffentlich-rechtlichen Betätigung soll im folgenden unterbleiben, weil sie keine neuen verfassungsrechtlichen Probleme der GE deutlich werden läßt. Vielmehr lassen privatrechtliche Organisation bzw. fiskalische Betätigung einer GE nur jeweils einen Teil der mit ihr verbundenen Problematik entfallen. Es genügt, hierauf bei der Behandlung der einzelnen Probleme, die sich mit den GE verbinden, hinzuweisen.

5) Die von KÖLBLE neben die Fallgruppen "reine Selbstkoordination" und "externe GE" gestellte Kategorie "gemeinsame Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben" ist für ein System der Formen der Erfüllung von Gemeinschaftsaufgaben durch die Länder ohne Erkenntniswert, da KÖLBLE unter diesem Begriff ganz verschiedenartige Gemeinschaftsverhältnisse zwischen Ländern zusammenfaßt.

a) Was KÖLBLE unter der Kategorie (2a) "gemeinsame Wahrnehmung einer Aufgabe" versteht und wie sich diese Fallgruppe von der "reinen Selbstkoordination" einerseits und der Koordination mittels GE andererseits unterscheiden soll, bleibt unklar. Wird eine Aufgabe von den jeweils zuständigen Einrichtungen der einzelnen Länder, die organisatorisch

voneinander unabhängig und sachlich formell selbständig bleiben, koordiniert wahrgenommen, so liegt ein Fall der "reinen" oder der mittels gemeinschaftlicher "Hilfseinrichtungen" bewirkten Koordination vor. Hat aber die "Koordinationsstelle" den Einrichtungen der einzelnen Länder gegenüber Weisungsbefugnisse, so nimmt sie die Gemeinschaftsaufgabe selbst wahr, setzt also selbst die zu deren Erfüllung erforderlichen Rechtsakte [29]; es liegt ein Fall der Aufgabenerfüllung mittels - je nach Art der Aufgabe - "zusammengelegter" oder "integrierter" GE vor.

Für seine Kategorie (2a) führt KÖLBLE als Beispiel die Ausstrahlung des "Ersten Fernsehprogramms" durch die in der "Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland" zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten der Bundesländer an [30]. Hier setzt eine GE die für die Durchführung des Fernsehens maßgeblichen Rechtsakte; denn das gemeinsame Fernsehprogramm, das jede Rundfunkanstalt zu senden hat, wird von der "Ständigen Fernseh-Programmkonferenz" [31] festgelegt, in der jede Rundfunkanstalt eine Stimme führt und die mit einfacher Mehrheit beschließt.

Wenn KÖLBLE weiter unter der Kategorie "gemeinsame Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben" die "internen" und die "externen-zusammengelegten" GE zusammenfaßt, so läßt er die faktischen und rechtlichen Unterschiede zwischen diesen Formen von GE unberücksichtigt.

---

29) Man streitet darüber, ob Erklärungen oder Versagungen des Einvernehmens oder der Zustimmung einer Behörde zum Verwaltungsakt einer anderen als "behördeninterne Maßnahmen" oder als anfechtbare Verwaltungsakte anzusehen sind. Mit H. J. WOLFF (Verwaltungsrecht I § 46 V c 3) ist der früheren Meinung des BVerwG (vgl. BVerwGE 12, 20(23-24)) zu folgen: Hiernach sind solche Mitwirkungen dann Verwaltungsakte, wenn der mitwirkenden Behörde die ausschließliche Wahrnehmung bestimmter Aufgaben und die alleinige Geltendmachung besonderer Gesichtspunkte übertragen und die federführende Behörde an deren Ansicht gebunden ist. Anders jetzt BVerwGE 16, 116(118-127) und 18, 333-335, die allein die Akte der federführenden Behörde für anfechtbare Verwaltungsakte halten. Dies führt zu dem unbilligen Ergebnis, daß die federführende Behörde die Nachteile von Prozeßverlusten trägt, für die sie nicht verantwortlich ist.

30) vgl. KÖLBLE NJW 1962, 1081 FN 7

31) Anh. I Nr. 108

6) Die aufgezeigten Unterschiede zwischen den verschiedenen Formen der Erfüllung von Gemeinschaftsaufgaben durch die Länder läßt folgende Einteilung deutlich werden:

a) Die Länder nehmen die Gemeinschaftsaufgabe durch jeweils eigene Einrichtungen wahr und koordinieren sich hierbei ohne Unterstützung durch eine GE - eine GE unterstützt die Koordinierung der Länder oder nimmt die Gemeinschaftsaufgabe unmittelbar wahr ("reine" Selbstkoordination und Koordination mittels GE);

b) falls eine GE besteht: die GE ist in den Verwaltungsaufbau eines bestimmten Landes eingegliedert, und andere Länder beteiligen sich nur intern an ihr - die GE wird von allen beteiligten Ländern gemeinsam getragen ("interne" und "externe" GE);

c) falls eine ("interne" oder "externe") GE besteht: die GE unterstützt nur beratend und empfehlend die an ihr beteiligten Länder bei der Wahrnehmung einer Gemeinschaftsaufgabe - die GE setzt selbst die zur Erfüllung der Gemeinschaftsaufgabe erforderlichen Rechtsakte gegenüber außerhalb ihrer Organisation stehenden Personen (gemeinschaftliche "Hilfseinrichtungen" und GE, die unmittelbar öffentliche Aufgaben wahrnehmen);

d) falls eine ("interne" oder "externe") GE gegenüber außenstehenden Personen unmittelbar rechtserheblich tätig wird: die GE setzt den einzelnen Rechtsakt jeweils für ein bestimmtes Land - die GE handelt immer zugleich für alle beteiligten Länder ("zusammengelegte" und "integrierte" GE).

§ 3

C. ABGRENZUNG DER GE VON VERWANDTEN INSTITUTEN

Von den GE sind die verwandten Institute "Organ-" oder "Institutionsleihe" einerseits und "Verwaltungsverbund" und "Mischverwaltung" andererseits abzugrenzen.

I. Abgrenzung GE - "Organleihe"

"Organ-" oder "Institutionsleihe" liegt vor, wenn einem bestehenden, mit eigenen Zuständigkeiten ausgestatteten Organ einer juristischen Person des öffentlichen Rechts zusätzliche Kompetenzen einer anderen Person zugewiesen werden, ohne daß - wie bei GE - die zuweisende Person einen Einfluß auf die Bestellung des beliehenen Organs oder die Besetzung der beliehenen Institution hätte. "Organleihe" zwischen den Bundesländern findet z.B. statt bei der Übertragung gerichtlicher Zuständigkeiten an Gerichte anderer Länder [32], der Übertragung der Vollstreckung von Kriminalstrafen oder Maßregeln der Sicherung und Besserung an Behörden fremder Länder [33] und bei der Erstreckung des Zuständigkeitsbereichs der eigenen Polizei auf fremdes Gebiet [34].

II. Abgrenzung GE - "Verwaltungsverbund" und "Mischverwaltung"

"Verwaltungsverbund" und "Mischverwaltung" kennzeichnen bestimmte Formen des Zusammenwirkens zwischen Verwaltungsstellen des Bundes und der Länder. Unter "Mischverwaltung" versteht man "jede Verwaltungstätigkeit, bei der die sachlichen Entscheidungen in einem irgendwie gearteten Zusammenwirken

---

32) vgl. die Staatsverträge über die Zuweisung von Patentstreitsachen aus Bremen und Schleswig-Holstein an LG Hamburg (sh. GVBl. 1949, 221), aus Rheinland-Pfalz an LG Frankfurt/Main (BS. RhPf. Anh. I 3); die Staatsverträge über die Zuweisung von Binnenschiffahrtssachen aus den Rheinuferländern an Gerichte benachbarter Länder (hess. GVBl. 1954, 97), aus Hessen an AG Minden (hess. GVBl. 1954, 98), aus den nordwestdeutschen Ländern an Gerichte benachbarter Länder (Brem. GBl. 1958, 25)

33) vgl. den Staatsvertrag zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein über eine Strafvollzugsgemeinschaft (Hamb. Amtl. Anz. 1956, 326); das Verwaltungsabkommen zwischen Baden-Württemberg und dem nordrhein-westfälischen Landschaftsverband Rheinland über die Übernahme von Arbeitshausinsassen (ABl. "Die Justiz" 1957, 46)

34) vgl. die Abkommen über die Änderung der durch die Landesgrenzen bedingten Zuständigkeiten der Wasserschutzpolizei auf der Unterweser zwischen Niedersachsen und Bremen (nds. ABl. 1949, 441), auf dem Main zwischen Baden-Württemberg und Bayern (bw. GABl. 1958, 16); die Abkommen über die Änderung der durch die Landesgrenzen bedingten Zuständigkeiten der Polizei zwischen Hamburg, Schles-

von Bundes- und Landesbehörden getroffen werden"[35], unter "Verbundverwaltung" dagegen eine Form der Aufgabenerfüllung, bei der einzelne Teile (in der Regel die das ganze Bundesgebiet berührenden Fragen) von Bundesbehörden, die übrigen von Landesbehörden durchgeführt werden[36].

D. GRUNDLAGE UND ORGANISATION DER GE

§ 4

I. Allgemeines

GE können in öffentlich-rechtlicher und in privatrechtlicher Form gegründet werden. Die Frage nach ihrer Grundlage und Organisation stellt sich in erster Linie bei öffentlich-rechtlich organisierten. Sie ist einfach zu beantworten, wenn die GE in die Organisation eines einzelnen Landes eingeordnet, die Gemeinschaftlichkeit lediglich "intern" ist, schwieriger dagegen, wenn es sich um externe GE handelt.

Nach KRAPP[37] ist die Frage nach der Grundlage und damit der Zulässigkeit von GE eine Frage nach den Grenzen des dem bundesdeutschen Verfassungsrecht angehörenden allgemeinen Rechtsgrundsatzes über die Organisationsgewalt. Gemäß diesem sei jeder Verwaltungsträger berechtigt, im Rahmen der Gesetze die zur Ausübung seiner materiellen Befugnisse erforderlichen Organe zu schaffen. Die fortschreitende Entwicklung vom bürgerlichen zum Industriestaat habe einen stillen Verfassungswandel auf dem Gebiet des Organisationsrechts herbeigeführt, demzufolge der Organisationsrechtsgrundsatz den Ländern auch die Errichtung von GE gestatte[38].

---

wig-Holstein und Niedersachsen (nds. GVBl. 1950, 35), zwischen Niedersachsen und Bremen (Brem. GBl. 1950, 102) und zwischen Baden-Württemberg und Bayern (bw. GABl. 1962, 387; bay. GVBl. 1964, 49)

35) so MAUNZ bei MAUNZ-DÜRIG Rdnr. 57/Art. 83; ähnlich GERNER BayVBl. 1955, 193; KÖTTGEN DÖV 1955, 485; H. SCHNEIDER AöR 83, 5

36) H. SCHNEIDER AöR 83, 4

37) Leitsätze 3, 5, 6 auf Seite 122, 123

38) ähnlich PFEIFFER NJW 1962, 567: "Die Länder haben in ihrem Bereich auf Grund ihrer Eigenstaatlichkeit die Organisationsgewalt und können daher auch GE schaffen."

Im Hinblick auf die noch mangelhafte Durchdringung des Organisationsrechts bedeuten bereits KRAPPs Prämissen - Bestehen eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes des ungeschriebenen Verfassungsrechts über die Organisationsgewalt mit bestimmtem Inhalt, stiller Bedeutungswandel dieses Grundsatzes - keineswegs gesicherte Erkenntnisse. Aber abgesehen davon ist der hieraus von KRAPP gezogene Schluß nicht richtig. Wie die gesamte Staatsgewalt der Länder ist auch ihre Organisationsgewalt auf ihr Staatsgebiet beschränkt. Vermöge seiner Organisationsgewalt, welche Befugnisse sie auch umfasse, kann jedes Land nur in seinen Verwaltungsaufbau eingegliederte Einrichtungen mit Zuständigkeit für sein Gebiet schaffen, nicht aber GE, die begriffswesentlich eine Aufgabe für mehrere Länder erfüllen und teilweise (externe GE) nicht in den Verwaltungsaufbau irgendeines Landes eingegliedert sind. Die getrennt voneinander ausgeübten Organisationsgewalten der Länder bieten deshalb keine Rechtsgrundlage für GE.

Die Bundesländer als die untereinander gleichgeordneten Gliedstaaten des Bundesstaates "Bundesrepublik Deutschland" können vielmehr GE nur auf dem Wege der vertraglichen Einigung schaffen.

§ 5

II. Grundlage und Organisation privatrechtlich organisierter GE

Privatrechtlich organisierte GE der Länder beruhen nicht anders als Vereinigungen von Privatpersonen aus verschiedenen Ländern auf Vertrag und können daher nur nach den Vorschriften der einschlägigen Bundesgesetze (BGB, GmbHG, AktienG) organisiert werden. Werden sie fiskalisch tätig, gilt für sie das zum größten Teil vom Bund geregelte Privatrecht. Nehmen sie dagegen öffentliche Aufgaben wahr, sehen sie sich den von Land zu Land verschiedenen Bestimmungen über die Verwaltungstätigkeit gegenüber; insoweit stellt sich für sie die Frage nach dem anzuwendenden Recht ebenso wie für die öffentlich-rechtlich organisierten GE.

III. Grundlage und Organisation öffentlich-rechtlich organisierter GE

§ 6

1) Grundlage und Organisation interner GE

Interne GE sind Teil der Organisation ihres Trägerlandes und werden daher

durch Organisations- oder Rechtsakt dieses Landes errichtet[39]. Ihre Befugnisse im Gebiet des Trägerlandes erhalten sie von diesem, diejenigen in den Hoheitsbereichen der anderen Länder durch Akte jener Länder[40]. Allen diesen Einzellandesakten liegt ein Vertrag zugrunde. Er beinhaltet einerseits die Verpflichtung des Trägerlandes, durch seine Einrichtung die Aufgaben der anderen Länder mitwahrzunehmen und ihnen das Recht der Mitbestimmung über die Tätigkeit der Einrichtung zu gewähren, andererseits die Verpflichtungen der übrigen Länder, zum Unterhalt der Einrichtung beizutragen und ihr die erforderlichen Zuständigkeiten einzuräumen. Die Pflicht der Einrichtung, die ihr übertragenen Aufgaben zu erfüllen, und das Mitbestimmungsrecht der sich beteiligenden Länder beruhen jedoch nicht unmittelbar auf dem Beteiligungsvertrag, sondern auf Organisations- oder Rechtsakt des Trägerlandes; denn über Aufgaben und Organisation der Einrichtung eines bestimmten Landes kann nicht eine in einem Vertrag sich zu einem Gesamtakt zusammenfindende Ländergemeinschaft, sondern nur das Trägerland durch eine einseitige öffentlich-rechtliche Maßnahme bestimmen.

So ist z.B. die schon erwähnte[41] interne GE "Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer" durch Gesetz des Landes Rheinland-Pfalz auf Grund eines Vertrages zwischen diesem und anderen Ländern errichtet worden. In dem Vertrag hat Rheinland-Pfalz sich verpflichtet, Bedienstete anderer Länder auf der Hochschule auszubilden und jenen Ländern ein Mitbestimmungsrecht über die Tätigkeit der Hochschule einzuräumen, wofür die anderen Länder sich verpflichtet haben, zum Unterhalt der Hochschule beizutragen und ihre Bediensteten auf ihr fortbilden zu lassen. Das Mitbestimmungs- und Mitbenutzungsrecht der sich beteiligenden Länder sowie die Befugnis der Hochschule, für Rheinland-Pfalz tätig zu werden, sind im Gründungsgesetz niedergelegt worden. Die Berechtigung der Hochschule, öffentliche Aufgaben

---

39) anders für die interne GE "Filmbewertungsstelle Wiesbaden" (Anh. I Nr. 7) Hess. VGH DÖV 1962, 870 und ROELLENBLEG 4-5, nach denen diese Einrichtung unmittelbar auf Vertrag der beteiligten Länder beruhen soll. Nach Hess. VGH a.a.O. 871 sind Klagen wegen Verwaltungsakten der Filmbewertungsstelle dennoch allein gegen das Land Hessen zu richten, weil gemäß der durch den hess. Minister für Erziehung und Volksbildung im Einvernehmen mit der Kultusministerkonferenz erlassenen "Geschäfts- und Verfahrensordnung für die Filmbewertungsstelle" diese eine dem hess. Minister für Erziehung und Volksbildung "nachgeordnete Dienststelle" sei.

40) so auch ROELLENBLEG 89-90

41) vgl. oben S. 8 f. und Anh. I Nr. 9

z.B. auch für Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen zu erfüllen, ist in § 28 Id der nds. JAO[41a]) und in § 18 IV der nrw. JAO[41b]) niedergelegt.

Das Verhältnis der internen GE zu den innerhalb ihrer Organisation stehenden Personen bestimmt sich stets nach dem Recht ihres Trägerlandes. Ihr Verhältnis zu den außerhalb ihrer Organisation stehenden Personen richtet sich, soweit ihre Maßnahmen nur für jeweils ein beteiligtes Land ergehen, nach dem Recht des Landes, für das sie im Einzelfall tätig wird; soweit es sich hingegen um eine integrierte GE handelt, wird sie nach außen stets nach dem Recht ihres Trägerlandes tätig. Zur Rechtsordnung ihres Trägerlandes gehört auch das von der internen GE selbst gesetzte Recht.

So wenden die niedersächsischen Bergämter Clausthal-Zellerfeld und Celle, an denen Hamburg intern beteiligt ist[42]), niedersächsisches Recht an, wenn die zu treffende Regelung sich auf das Gebiet des Landes Niedersachsen bezieht, Hamburger Recht dagegen, soweit sie sich auf Hamburger Gebiet bezieht. Die Rechtsverhältnisse der Hochschule Speyer zu ihren Benutzern dagegen bestimmen sich ausschließlich nach rheinland-pfälzischem Recht.

§ 7

2) **Grundlage und Organisation externer GE**

Öffentlich-rechtlich organisierte externe GE sind - diese Meinung überwiegt - verschieden je nachdem zu konstruieren, ob sich ihre Tätigkeiten für die einzelnen an ihnen beteiligten Länder voneinander unterscheiden lassen oder nicht. Lassen sie sich nicht unterscheiden, so soll es sich bei den GE um "in einer dem GG unbekannten Zwischenschicht öffentlich-rechtlicher Struktur" "freischwebende Verwaltungseinrichtungen" "ohne Muttergemeinwesen" handeln[43]). Zusammengelegte GE sollen dagegen de iure Einrichtungen eines jeden beteiligten Landes sein, die durch Vertrag organisatorisch mit gleichartigen Einrichtungen anderer Länder verschmolzen sind. Die an einer solchen GE beteiligten Länder bedienen sich angeblich zur Erfüllung einer Aufgabe nur

---

41a) vom 28. Juni 1962 (nds. GVBl. 1962, 61)

41b) vom 12. Juni 1962 (nrw. GVBl. 1962, 447)

42) vgl. Anh. I Nr. 15 und 14

43) so KÖTTGEN JöR 3, 145; ähnlich FRÖHLER 13-14; FORSTHOFF, Gutachten 18-19; KLEIN Spey. V. 11, 157; KÖLBLE NJW 1962, 1081; KRATZER DVBl. 1963, 311-312; SCHEUNER DÖV 1962, 648; H. SCHNEIDER VVDStRL 19, 22 und Gutachten 16; ZEIDLER, Gutachten 30-33

derselben persönlichen und sächlichen Mittel; die GE trete jedoch bei jedem Tätigwerden als Verwaltungseinrichtung desjenigen Landes auf, dessen Zuständigkeit sie im Einzelfall wahrnehme[44]. Andere Autoren sehen öffentlich-rechtlich organisierte externe GE als einheitliche Organisationen an, wobei nach einer Meinung die GE ungeachtet der Art und Weise ihrer Tätigkeit stets auch - soweit vorhanden - nach einheitlichem Recht (Zwischenländerrecht) tätig wird[45]; nach anderer Meinung dagegen umfaßt sie materiellrechtlich immer mehrere, nämlich so viele Einzellandes-Einrichtungen, wie Länder an ihr beteiligt sind[46]. Im Gegensatz zu diesen Meinungen behauptet P.SCHNEIDER [47], solche GE beruhten auf einem "kooperativen vielheitlichen Gesamtwillen" der beteiligten Länder, der einerseits von deren Einzelwillen nicht abgelöst, andererseits nicht in eine Vielheit von Einzelwillen aufgelöst werden könne. Schließlich wird es für vertretbar gehalten, alle öffentlich-rechtlich organisierten GE ungeachtet ihrer äußerlichen Unterschiede als Einrichtungen des Sitzlandes anzusehen, an denen sich andere Länder intern beteiligt haben, also als interne GE[48].

Der Disput wird nur um öffentlich-rechtlich organisierte externe GE geführt. Dabei stellt sich die Frage des maßgeblichen Rechts auch für privatrechtlich organisierte GE, falls sie unmittelbar nach außen öffentliche Aufgaben wahrnehmen und sich damit den von Land zu Land verschiedenen öffentlich-rechtlichen Bestimmungen für Verwaltungstätigkeit gegenübersehen.

Im folgenden soll durch Auslegung der unter Geltung des GG zwischen den Ländern abgeschlossenen Verträge über öffentlich-rechtlich organisierte externe GE ermittelt werden, auf welcher Grundlage diese GE beruhen, wie sie organisiert und wo sie im bundesstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik einzuordnen sind sowie nach welchem Recht sich ihre Beziehungen zu den innerhalb und außerhalb ihrer Organisation stehenden Personen richten. Bei der Suche nach dem maßgeblichen "Außenrecht" werden wir aus dem soeben

---

44) so FRÖHLER 8,23; KÖLBLE NJW 1962,1082; KÖTTGEN JöR 3,145; KRATZER DVBl.1963,309; H.SCHNEIDER, Gutachten 7-9; ZEIDLER, Gutachten 31 FN 1

45) so BayVGH DVBl.1964,642(644); BACHOF, Gutachten 25-28; FLECK bei GELLER-KLEINRAHM Anm.9 f. bb/Art.66; SAMPER BayVBl.1964,320

46) so KRAPP 64,67; MAUNZ NJW 1962,1644; v.STRALENHEIM BayVBl.1962, 72; ZINN-v.BRÜNNECK Teil B,51; früher O.MAYER, Verwaltungsrecht, 2.Bd., 461, der externe GE "bundesstaatliche Verwaltungsgesellschaften" nannte.

47) so P.SCHNEIDER 38 und 42-45

48) so LERCHE Gutachten 2-7; MAUNZ NJW 1962,1644; v.STRALENHEIM BayVBl. 1962,72

genannten Grunde auch die Verträge über diejenigen privatrechtlich organisierten GE heranziehen, die unmittelbar nach außen öffentliche Aufgaben wahrnehmen.

a) Selbst wenn externe GE der Länder im ganzen Bundesgebiet wirken, sind sie keine Bundeseinrichtungen[49]; denn nicht ein Bundesorgan allein, sondern Länderorgane gemeinschaftlich - bisweilen zusammen mit einem Bundesorgan - haben sie errichtet und lenken sie.

b) Externe analog internen GE zu konstruieren, sie also als Einrichtungen ihrer Sitzländer anzusehen, an denen sich andere Länder intern beteiligt haben, läßt sich mit dem Wortlaut der zu ihrer Begründung geschlossenen Verträge nur schwer vereinbaren. In diesen ist im Gegensatz zu den Verträgen über interne GE[50] nie davon die Rede, daß ein bestimmtes Land die Einrichtung errichte oder verwalte, sondern es heißt stets, daß es sich um "eine (gemeinschaftliche) Einrichtung der Länder" handle[51] oder "die Länder (gemeinsam) eine Einrichtung gründeten[52] oder ähnlich.

Die Sitzländer haben gegenüber den öffentlich-rechtlich organisierten externen GE nicht die Rechte, die ein Land gegenüber den seiner Organisation eingegliederten öffentlichen Einrichtungen hat. Die Rechtsaufsicht, bei unselbständigen Exekutivbehörden außerdem die Fachaufsicht, steht nicht ihnen, sondern entweder jedem beteiligten Land in gleichem Maße[53] oder allen beteiligten Ländern gemeinschaftlich zu[54]. Einige externe GE unterliegen überhaupt keiner[55], eine unterliegt der Rechtsaufsicht des Bundes[56]. Der Finanzaufsicht ihres Sitzlandes

---

49) so aber HAEGERT NJW 1964,14 mit der Begründung, wirke ein deutscher Gliedstaat durch Verträge über sein Gebiet hinaus, handle er "auf Bundesebene". Auch wenn er damit in einem dem Bunde vorbehaltenen Bereich handeln sollte, würden seine hier geschaffenen Einrichtungen doch nicht Teil der Bundesorganisation.

50) Anh. I Nr. 1-26

51) so in den Fällen Anh. I Nr. 84, 86, 99, 101

52) so in den Fällen Anh. I Nr. 37, 83, 85, 87-89, 92, 96, 102, 104

53) Anh. I Nr. 85, 87

54) Anh. I Nr. 94, 95, 99, 101-104

55) Anh. I Nr. 82, 83, 86, 89-91, 93, 96, 98, 100

56) Anh. I Nr. 97

unterliegen nur wenige externe GE[57]; in einigen weiteren Fällen kontrolliert zwar der Rechnungshof des Sitzlandes ihre Haushaltsführung, jedoch nicht nach dem Recht seines Landes, sondern nach einer von der GE selbst gesetzten Finanzordnung[58].

Die ausschließlich in externen GE tätigen Personen sind nur in wenigen Fällen Bedienstete des Sitzlandes[59].

Externe wie interne GE als in die Organisation des Sitzlandes eingegliederte Institutionen aufzufassen, an denen sich andere Länder intern beteiligt haben, scheitert deshalb daran, daß diejenigen Beziehungen, die grundsätzlich eine Einrichtung als Einrichtung eines bestimmten Landes erweisen - nämlich die alleinige rechtliche Bestimmbarkeit der Einrichtung mittels der Rechts- und Finanzaufsicht, soweit sie Aufgaben dieses Landes wahrnimmt, und die Ausstattung der Einrichtung mit Personal- zwischen der externen GE und dem Sitzland nicht bestehen.

c) Nach überwiegender Ansicht[60] ist eine öffentlich-rechtlich organisierte externe GE nur dann mit dem GG vereinbar, wenn sie als organisatorische Zusammenfassung mehrerer, nämlich so vieler rechtlich selbständiger Einrichtungen begriffen werden kann, wie Länder an ihr beteiligt sind. Eine solche GE ist hiernach eine durch Vertrag zwischen den einzelnen Ländern geschaffene einheitliche Organisation, die die Funktionen mehrerer gleichartiger, rechtlich selbständiger Einzellandes-Einrichtungen wahrnimmt. Ihre rechtlichen Befugnisse erhält sie gleich einer Einzellandes-Organisation durch Rechtsakt jedes einzelnen beteiligten Landes, im allgemeinen also - da die rechtlichen Befugnisse der GE meist im Gründungsvertrag aufgeführt sind - durch die diesen Vertrag in Einzellandesrecht transformierenden Akte. Die Transformationsakte stimmen zwar äußerlich miteinander überein; jeder untersteht aber als Einzellandesrechtsakt dem höherrangigen Recht seines Landes, das mit dem höherrangigen Recht der anderen beteiligten Länder nicht immer übereinstimmt. Weil die externe GE aus mehreren rechtlich selbständigen Einzellandes-Einrichtungen besteht, muß sie den Rechtsordnungen aller

---

57) Anh. I Nr. 84, 87, 88, 92, 96, 101

58) Anh. I Nr. 103, 104

59) so in den Fällen Anh. I Nr. 87, 88, 96, 101

60) vgl. FRÖHLER 8; KÖLBLE NJW 1962, 1082; KÖTTGEN JöR 3, 145; KRAPP 64, 67; KRATZER DVBl. 1963, 309; MAUNZ NJW 1962, 1644; SCHEUNER DÖV 1962, 648; H. SCHNEIDER, Gutachten 7; v. STRALENHEIM BayVBl. 1962, 72; ZEIDLER, Gutachten 31 FN 1; ZINN-v. BRÜNNECK Teil B 51

an ihr beteiligten Länder unterliegen. Sie muß in der Form gegründet und eingerichtet sein, die die Verfassungen dieser Länder für die Errichtung von Verwaltungs- bzw. Rechtsprechungsorganen vorsehen. Jedem Land muß die Rechtsaufsicht und, falls sie unselbständig ist, auch die Fachaufsicht über eine gemeinschaftliche Exekutivbehörde unabhängig von anderen Ländern insoweit zustehen, als die GE für dieses Land tätig wird. Die GE hat den haushaltsrechtlichen Vorschriften der einzelnen Länder zu entsprechen; ihre Rechtsbeziehungen zu den in ihr tätigen Personen haben sich nach den Rechtsordnungen aller beteiligten Länder zugleich zu richten, ihre Beziehungen zu den außerhalb ihrer Organisation stehenden Personen nach dem Recht des Landes oder der Länder, deren öffentliche Aufgabe sie im einzelnen Falle wahrnimmt.

aa) Um zu entscheiden, ob diese recht gekünstelt anmutende Theorie das Wesen externer GE richtig erfaßt, ist zunächst der Wortlaut der diesen Einrichtungen zugrunde liegenden Verträge zu betrachten; sprechen die Verträge die sich aus dieser Theorie für externe GE ergebenden Rechtsfolgen aus, oder lassen sich die Vertragsbestimmungen mit den Rechtsfolgen dieser Theorie wenigstens vereinbaren?

Aus den oben erwähnten Formeln in den Verträgen, bei der zu schaffenden Einrichtung handle es sich um "eine" (gemeinschaftliche) Einrichtung der Länder [61], oder die Länder (gemeinsam) gründeten "eine" Einrichtung [62], kann Entscheidendes weder für noch gegen die Auffassung entnommen werden, externe GE seien materiell-rechtlich einheitliche Einrichtungen oder nur organisatorische Zusammenfassungen mehrerer rechtlich selbständiger Einrichtungen. Denn die Wendung "e i n e Einrichtung" kann sich sowohl auf den materiell-rechtlichen "Kern" als auch nur auf die zusammengefaßte äußere Gestalt solcher Einrichtungen beziehen [63].

Gründung und Einrichtung der öffentlich-rechtlich organisierten externen Verwaltungs-GE entsprechen nicht immer den Bestimmungen, die die Verfassungen der beteiligten Länder über die Organisation der Verwaltung treffen. Gerichte können schon von Bundesverfassungs wegen nur durch Gesetz errichtet werden [64]. Die externen gemeinschaftlichen

---

61) Anh. I Nr. 84, 86, 99, 101

62) Anh. I Nr. 37, 83, 85, 87-89, 92, 96, 102-104

63) so mit Recht LERCHE, Gutachten 5

64) vgl. BVerfGE 2, 307 (316-320)

Gerichte der Bundesländer sind auf Grund von Staatsverträgen gebildet worden, die in den beteiligten Ländern Gesetz geworden sind [65]. Die externen gemeinschaftlichen Verwaltungsbehörden sind zum Teil ebenso, zum Teil aber auch durch Verwaltungsabkommen entstanden. Nach Art. 70 I 1 bw. Verf., Art. 57 Hamb. Verf., Art. 38 II sh. Verf. muß in diesen Ländern Aufbau und Gliederung der Verwaltung durch Gesetz geregelt werden. Doch sind die genannten Verfassungsbestimmungen dahin einengend auszulegen, daß die Errichtung nur solcher Behörden dem Gesetzesvorbehalt unterliegt, die dem Bürger gegenüber rechtlich relevante Akte setzen; Behörden nur zur Beratung und Koordination erfassen sie nicht [66]. Aber auch bei ihrer Beteiligung an externen Gemeinschaftsbehörden mit rechtlich relevanter Außentätigkeit haben Baden-Württemberg, Hamburg und Schleswig-Holstein nicht immer die Gesetzesform gewahrt. Gemeinsame Prüfungsausschüsse werden für alle drei Länder [67], die "Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder" [68] wird für Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein, die "Ständige Programmkonferenz" [69] wird für Baden-Württemberg und die "Gemeinsame Medizinalakademie" [70] wird für Schleswig-Holstein tätig, ohne daß ein entsprechendes Gesetz in diesen Ländern ergangen wäre.

Soweit in externen GE Beamte tätig sind, sind diese teils von den beteiligten Ländern an die GE abgeordnet worden [71], teils nehmen Beamte der Trägerländer die Aufgaben der GE nebenbei wahr [72]. Dagegen sind die planmäßigen Richter des OVG Lüneburg [73] gemein-

---

65) Anh. I Nr. 84, 88, 92

66) so wenigstens die Staatspraxis in diesen Ländern; keiner der Verträge zur Bildung extern-gemeinschaftlicher "Hilfseinrichtungen" hat hier Gesetzesform erlangt. Nach SPRENG in SPRENG-BIRN-FEUCHTE Anm. 2, 4 zu Art. 70 bezieht sich der Gesetzesvorbehalt in Art. 70 I 1 bw. Verf. nur auf Organisationsmaßnahmen von allgemeiner und grundlegender Bedeutung.

67) vgl. Anh. I Nr. 82, 83, 89-91, 93

68) Anh. I Nr. 97

69) Anh. I Nr. 108

70) Anh. I Nr. 101

71) das beamtete Geschäftsstellenpersonal in den Fällen Anh. I Nr. 27, 40, 61; die nichtrichterlichen Beamten des OVG Lüneburg (Anh. I Nr. 84); außerdem Anh. I Nr. 85, 86, 87, 92, 96, 97, 101

72) die Mitglieder und - soweit nicht in FN 71 aufgeführt - das beamtete Geschäftsstellenpersonal der gemeinsamen "Konferenzen" und Prüfungsämter sowie Anh. I Nr. 100

73) Anh. I Nr. 84

schaftliche Beamte der beteiligten Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein. Das nichtbeamtete Personal, das in öffentlich-rechtlich organisierten externen GE tätig ist, ist meist von den beteiligten Ländern an die GE abgeordnet worden [74]. Einige GE haben auch selbst Bedienstete angestellt, zum Teil große Verwaltungsapparate geschaffen [75].

Wären externe GE Einrichtungen aller an ihnen beteiligten Länder, so müßte sich ihr Verhältnis sowohl zu den abgeordneten (im Rahmen des § 17 II BRRG) wie auch zu den eigenen Bediensteten nach dem Recht aller Trägerländer richten; denn alle zusammen wären Dienstherren. Die Regelung des Dienstrechts in den Verträgen oder in den auf Grund der Verträge von den GE selbst erlassenen Vorschriften ist aber anders. Die abgeordneten Bediensteten nämlich behalten ihr Heimatrecht [76]; für die gemeinschaftlichen Bediensteten haben die GE selbst ein eigenes Dienstrecht geschaffen [77] oder das Recht eines beteiligten Landes [78] oder des Bundes [79] für maßgeblich erklärt. Das für öffentlich-rechtlich organisierte externe GE geltende Dienstrecht läßt daher erhebliche Zweifel aufkommen, ob die Theorie der "Mehr-Länder-Einrichtungen" das Wesen dieser GE richtig erfaßt.

Die Regelung der Rechtsaufsicht über sie verstärkt diese Zweifel. Die Aufsicht, die letztlich von der Exekutivspitze eines Landes ausgeht, ist das Band, das eine Verwaltungseinrichtung mit der Rechtsordnung eines bestimmten Hoheitsträgers verbindet [80]. Denn nur die Aufsicht gewährleistet, daß die Verwaltungseinrichtung das Recht dieses Landes beachtet. "Aufsicht" bedeutet dabei nicht nur ein Beobachten und Überwachen, sondern beinhaltet auch die Befugnis, Maßnahmen aufzuheben oder abzuändern [81]. Einer so verstandenen Aufsicht jedes beteiligten Landes unterliegt von den öffentlich-rechtlich organisierten externen GE nur das "Gemeinsame Landesversorgungsamt Stuttgart" und das "Staatliche Fischereiamt Bremerhaven" [82]; beim Lan-

---

74) Anh. I Nr. 27, 83-85, 87, 88, 92, 96, 100, 101
75) Anh. I Nr. 31, 37, 40, 61, 94, 95, 97, 98, 99, 102-104
76) vgl. Anh. I Nr. 27, 83-85, 87, 88, 92, 96, 97, 100, 101
77) vgl. Anh. I Nr. 94, 95, 98, 99, 102-103
78) vgl. Anh. I Nr. 84, 104
79) vgl. Anh. I Nr. 97
80) so FORSTHOFF, Gutachten 42; W. WEBER, Körperschaften 23-24
81) vgl. JECHT 86
82) Anh. I Nr. 85 und 87

desversorgungsamt führt jedes der beteiligten Länder die Aufsicht insoweit, als das Amt für seinen Bereich tätig wird; in grundsätzlichen oder beide Länder berührenden Fragen wird die Aufsicht aber von beiden Ländern gemeinsam ausgeübt. Eine "gemeinschaftliche" Rechtsaufsicht der beteiligten Länder über öffentlich-rechtlich organisierte externe GE ist überhaupt die Regel[83], sofern die GE nicht ohne Aufsicht ist und die Länder nur durch Sitz und Stimme in den Organen der GE deren Tätigkeit beeinflussen können[84]. Eine "gemeinschaftliche" Rechtsaufsicht kann jedoch nicht garantieren, daß die GE die Rechtsordnung jedes beteiligten Landes beachtet; denn die rechtsaufsichtlichen Maßnahmen werden entweder mit Stimmenmehrheit beschlossen, so daß die in der Minderheit bleibenden Länder von der GE etwas verlangen, was nach ihrem Recht nicht geboten oder gar verboten ist; oder die Aufsichtsmaßnahmen werden einstimmig beschlossen mit der Folge, daß eine Maßnahme der GE unbeanstandet bleibt, obwohl sie nach der Rechtsordnung der Mehrzahl der beteiligten Länder rechtswidrig ist.

Auch die Bestimmungen der Verträge über die Finanzaufsicht über öffentlich-rechtlich organisierte externe GE stützen die Konstruktion dieser Einrichtungen als "Mehr-Länder-Einrichtungen" nicht, da die GE nicht dem Haushaltsrecht eines jeden beteiligten Landes unterliegen. Extern-gemeinschaftliche Gerichte und unselbständige Verwaltungsbehörden müßten, wenn sie Einrichtungen eines jeden beteiligten Landes wären, in den Haushaltsplänen aller dieser Länder geführt werden, sich nach deren Haushalts- und Wirtschaftsbestimmungen richten und unter der Kontrolle von deren Rechnungshöfen stehen. Nach den Verträgen werden solche GE aber, soweit sie selbst über Gelder verfügen, meist im Haushaltsplan eines beteiligten Landes geführt, haben sich nach dem Haushaltsrecht dieses Landes zu richten und werden haushaltsrechtlich von dessen Organen nach dessen Recht kontrolliert. Im Haushaltsplan der übrigen beteiligten Länder erscheint nur ihr Zuschuß für die GE sowie eine Übersicht über deren Haushaltsplan, der meist auch ihren Rechnungshöfen vorgelegt wird[85]. Die Entscheidungen über die haushaltsmäßige Ausstattung

---

83) Anh. I Nr. 94, 95, 101-104

84) so bei den gemeinschaftlichen Prüfungsämtern und in den Fällen Anh. I Nr. 96, 98

85) vgl. Anh. I Nr. 27, 41, 84-88, 101

der GE trifft das haushaltführende Land im Einvernehmen mit den übrigen Ländern[86]. Manche rechtlich unselbständige externe GE stellen aber auch eigene Haushaltspläne auf; ihre Wirtschaftsführung wird nur mittelbar von den Rechnungshöfen der beteiligten Länder dadurch geprüft, daß diese die Verwendung der Zuschüsse ihres Landes durch die GE kontrollieren[87]. Die extern-gemeinschaftlichen juristischen Personen des öffentlichen Rechts legen ebenfalls eigene Haushaltspläne an[88]. Ihre Haushaltsführung wird meist vom Rechnungshof eines beteiligten Landes kontrolliert[89]; sie haben ihren Haushalt teils nach selbst gesetztem Recht zu führen[90], teils ist nach dem Vertrag Bundesrecht anzuwenden[91]. Die haushaltsrechtliche Entlastung erteilen sie sich selbst durch ein eigenes Organ, in dem in der Regel Vertreter der beteiligten Landesregierungen Sitz und Stimme haben[92]. Nach dem Haushaltsrecht der Länder dagegen müssen landesrechtliche juristische Personen des öffentlichen Rechts stets unter der Kontrolle des Rechnungshofes des Trägerlandes stehen[93]. Faßte eine selbständige öffentlich-rechtlich organisierte externe GE juristische Personen mehrerer Länder nur organisatorisch zusammen, müßten die Rechnungshöfe aller beteiligten Länder die GE prüfen können und hätte diese sich nach den Haushalts- und Wirtschaftsbestimmungen aller Trägerländer zu richten. Die Entlastung hätten ihr die jeweils zuständigen Landesminister und die Landes-

---

86) kein Mitbestimmungsrecht der übrigen Länder ist vorgesehen in den Fällen Anh. I Nr. 86, 87

87) so in den Fällen Anh. I Nr. 31, 37, 42, 43, 100

88) vgl. Anh. I Nr. 96-98, 99, 102-104; kaufmännische Buchführung ist für die GE Anh. I Nr. 94, 95 vorgeschrieben

89) so in den Fällen Anh. I Nr. 97, 98, 99, 103, 104; Prüfung durch den Bundesrechnungshof in den Fällen Anh. I Nr. 97, 98; den NWRV (Anh. I Nr. 102) prüften die Rechnungshöfe zweier beteiligter Länder abwechselnd (vgl. die Vereinbarung über die Bestellung eines Rechnungshofes für den NWRV vom 6. Juni 1957 (nrw. GVBl. 1957, 185); keiner Prüfung durch einen Rechnungshof unterliegen die GE Anh. I Nr. 94, 95

90) so in den Fällen Anh. I Nr. 94, 95, 97, 102-104

91) so in den Fällen Anh. I Nr. 98, 99

92) in den Fällen Anh. I Nr. 102, 103 bestehen die entlastenden Gremien aus Vertretern der gesetzgebenden Organe der beteiligten Länder.

93) vgl. die Vorschriften über die Rechnungsprüfung in den Ländern bei VIALON, Finanzwirtschaft 451-491 und § 10 Nr. 2 des sld. RechnungshofG vom 26. Juni 1963 (sld. ABl. 1963, 416)

minister der Finanzen zu erteilen [94]. Dem entspricht von allen extern-gemeinschaftlichen juristischen Personen des öffentlichen Rechts allein die haushaltsrechtliche Regelung bei der "Süddeutschen Klassenlotterie" [95].

Schließlich heißt es in einigen Verträgen über externe GE ausdrücklich, die GE habe ihre Tätigkeit nach außen nur an den Rechtsnormen des GG und des ihr zugrunde liegenden Vertrages auszurichten. Die Rechtsordnungen der beteiligten Länder werden nicht als Maßstäbe für das Handeln der GE aufgeführt [96].

In dem Wortlaut der Verträge, die öffentlich-rechtlich organisierten externen GE zugrunde liegen, findet demnach die Konstruktion dieser Einrichtungen als nur organisatorische Verbindungen mehrerer rechtlich selbständiger Einzellandes-Einrichtungen kaum eine Stütze. Denn nach dem Wortlaut zahlreicher Verträge soll sich das Verhältnis der externen GE zu ihren Trägerländern, zu ihren Bediensteten und zu Dritten nicht nach den Rechtsordnungen aller an ihnen beteiligten Länder, sondern nur nach Bundesrecht und dem unmittelbar im Vertrage oder von den GE selbst auf Grund des Vertrages gesetzten Recht richten.

bb) Weitere Bedenken gegen jene Konstruktion entstehen, wenn man sich eine so verstandene externe GE bei der täglichen Arbeit vorstellt. Die gleichzeitige Geltung der Rechtsordnungen aller an der GE beteiligten Länder würde die Funktionsfähigkeit der GE beeinträchtigen, zum Teil sogar ausschließen.

Unabhängig von der Art ihrer Tätigkeit würden sich schon im Verhältnis der externen GE zu ihrem Personal Schwierigkeiten ergeben, Für die an die GE abgeordneten Beamten würde, da diese zu anderen Dienstherren - allen Trägerländern der GE - abgeordnet würden, im Rahmen des § 17 II BRRG das verschiedene Beamtenrecht der einzelnen beteiligten Länder gelten; für alle Bediensteten würde verschiedenes Dienstordnungs-, Personalvertretungs- und Erstattungsrecht, für die nichtbeamteteten Bediensteten der GE würde außerdem ver-

---

94) gemäß Abschnitt I § 5 V des G. zur Erhaltung und Hebung der Kaufkraft vom 24. März 1934; dieses G. gilt in allen Bundesländern fort, vgl. VIALON, Haushaltsrecht 1179 FN 1

95) Anh. I Nr. 96

96) so in den Fällen Anh. I Nr. 97, 102-104

schiedenes Besoldungs-, Versorgungs- und Urlaubsrecht[97] sowie verschiedene Gesetze zum Schutz der arbeitenden Frau Anwendung finden. Auch soweit sich nach dem der GE zugrunde liegenden Vertrage das Dienstrecht der in ihr tätigen Personen nach dem Recht eines bestimmten Landes richten soll[98], würden die Schwierigkeiten nicht ausgeräumt. Denn das anzuwendende Recht müßte dann als durch die Vertrags-Transformationen in allen beteiligten Ländern rezipiert angesehen und konform zu den Verfassungen dieser Länder ausgelegt werden. Gegenwärtig enthalten die Landesverfassungen allerdings nur wenige Bestimmungen, deren gleichzeitige Anwendung auf ein Dienstverhältnis Schwierigkeiten bereiten könnte. Schwerfällig wäre die Beamtenernennung und die Einstellung von Angestellten in den öffentlichen Dienst, da nach den Verfassungen einiger Länder dies durch keine niederere Stelle als die Landesregierung (Berl. Verf. Art. 61 I) oder den zuständigen Minister (Brem. Verf. Art. 118 II, für Beamte Hamb. Verf. Art. 45 II) erfolgen darf, sowie die Vereidigung (nach bw. Verf. Art. 78, bay. Verf. Art. 187, nrw. Verf. Art. 80 II, sld. Verf. Art. 121 müssen Beamte, nach bay. Verf. Art. 187 und sld. Verf. Art. 121 müssen auch Angestellte des öffentlichen Dienstes einen Eid auf die jeweilige Landesverfassung leisten); zu Komplikationen könnte es bei der Dienstaufsicht kommen, da nach bay. Verf. Art. 55 Nr. 6 die Beamten, nach Brem. Verf. Art. 118 II alle Bediensteten der Dienstaufsicht der Landesregierung oder des zuständigen Landesministers unterstehen müssen. Bei gemeinschaftlichen Gerichten schließlich würden die verschiedenen Voraussetzungen der einzelnen Verfassungen für Ernennung[99] und Amtsenthebung von Richtern[100] Probleme bereiten.

---

97) nach § 15 II des BundesurlaubsG vom 8. Januar 1963 (BGBl. 1963 I 2) sind die verschiedenen landesrechtlichen Bestimmungen über den Urlaub für die Opfer des Nationalsozialismus und Schwerbeschädigte in Kraft geblieben; ferner bestehen in den einzelnen Ländern verschiedene Sonderurlaubsgesetze für Mitarbeiter in der Jugendpflege.

98) so in den Fällen Anh. I Nr. 84, 97, 104

99) vgl. Berl. Verf. Art. 69 I, Brem. Verf. Art. 136 I-II, Hamb. Verf. Art. 63 I-II, hess. Verf. Art. 127 II, sld. Verf. Art. 114 I

100) vgl. bw. Verf. Art. 66, bay. Verf. Art. 87 I, Berl. Verf. Art. 70 III, Brem. Verf. Art. 136 III, 137, 138, Hamb. Verf. Art. 63 III, IV, hess. Verf. Art. 127 IV, nds. Verf. Art. 40 I, nrw. Verf. Art. 73, rhpf. Verf. Art. 122 II-IV, sld. Verf. Art. 114 III-VI

Das Verhältnis einer externen GE, die öffentliche Aufgaben erfüllt, zu außerhalb ihrer Organisation stehenden Personen kann ohne Komplikationen den verschiedenen Rechtsordnungen der an ihr beteiligten Länder dann unterliegen, wenn die GE mit jeder Maßnahme jeweils nur für eines der beteiligten Länder tätig wird. Sie kann sich in diesem Falle nach der Rechtsordnung des Landes richten, dessen Aufgabe sie im einzelnen Falle wahrnimmt; Kollisionen zwischen den Rechtsordnungen der an der GE beteiligten Länder sind ausgeschlossen. Anders ist es bei den integrierten GE. Da sie mit jeder Maßnahme zugleich für alle beteiligten Länder handeln, müßten sie sich bei ihrer nach außen gerichteten Tätigkeit nach den Rechtsordnungen aller beteiligten Länder zugleich richten. Soweit hierfür der Gründungsvertrag Regelungen träfe, hätten diese Regeln nur Wirksamkeit als Gesetze, Verordnungen oder Erlasse der einzelnen beteiligten Länder; die GE hätte sich nach einem Recht zu richten, das zwar äußerlich übereinstimmte, aber den verschiedenen Rechtsordnungen der beteiligten Länder angehörte und deshalb konform zu dem verschiedenen höherrangigen Einzellandesrecht auszulegen wäre. Ob die Tätigkeit der GE rechtmäßig ist, wäre nach nur äußerlich gleichlautendem, aber inhaltlich verschiedenem Recht zu beurteilen. Dadurch würde ihr Betrieb erheblich erschwert, teilweise sogar unmöglich gemacht werden. Denn was ihr als Einrichtung des einen Landes geboten wäre, könnte ihr als Einrichtung des anderen Landes verboten sein. Daß solche Rechtskollisionen nicht nur Theorie, sondern an der Tagesordnung wären, wollte man externe integrierte GE den Rechtsordnungen aller beteiligten Länder unterwerfen, ergibt eine Betrachtung der Landesverfassungen, die z.B. für die vielfach externen integrierten GE übertragene Gestaltung des Rundfunk- und Fernsehprogramms folgende unterschiedliche Bestimmungen treffen:

-über den Sinn der Sonn- und Feiertage, relevant für die Programmgestaltung an diesen Tagen: teils wird die körperliche, teils die geistige Erholung in den Vordergrund gestellt; nach Berl. Verf. Art. 22 I dienen die Sonn- und Feiertage der Arbeitsruhe, nach bw. Verf. Art. 3 I, hess. Verf. Art. 53 der Arbeitsruhe und der Erhebung, nach bay. Verf. Art. 147 der seelischen Erhebung und der Arbeitsruhe, nach nrw. Verf. Art. 25 I, rh-pf. Verf. Art. 47, sld. Verf. Art. 41 der religiösen Erbauung und der Arbeitsruhe.

-über die Ziele der Jugenderziehung, relevant für die Gestaltung des

Jugendprogramms: teils werden religiöse (bw.Verf. Art.12 I, bay. Verf. Art.131 II, nrw.Verf. Art.7 I, rh-pf.Verf. Art.33, sld.Verf. Art.30), teils soziale Gesichtspunkte (Brem.Verf. Art.26, hess.Verf. Art.55) an erster Stelle genannt;

-über die Rechte der Kirchen auf Verkündigung, Mitwirkung in der Kulturverwaltung, bei der Jugenderziehung und auf Schutz vor Angriffen, relevant für die Bemessung der den Kirchen einzuräumenden Sendezeit, das den Kirchen einzuräumende Mitspracherecht bei der Programmgestaltung und die Art der an der Kirche zulässigen Kritik: nichts über kirchliche Rechte enthalten die Verfassungen von Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein; bw.Verf. Art.4 I, sld.Verf. Art.26 III erkennen die Bedeutung der Kirchen als Bildungsträger an; rh-pf.Verf. Art.26 "gewährleistet" die Mitwirkung der Kirchen bei der Jugenderziehung; bay.Verf. Art.127 und nrw.Verf. Art.6 III anerkennen ein "Recht" der Kirchen auf Mitwirkung bei der Jugenderziehung; nach bay.Verf. Art.144 II ist schließlich jede "öffentliche Verächtlichmachung der Religion, der Geistlichen und Ordensleute in ihrer Eigenschaft als Religionsdiener" verboten und strafbar;

-über die Rechte der Eltern auf Unterstützung seitens des Staates bei der Erziehung ihrer Kinder (Recht der Eltern auf Jugendprogramm?): nach bay.Verf. Art.126 I 2, Brem.Verf. Art.23 I 2, rh-pf.Verf. Art.25 I 2, 27 II haben die Eltern ein Recht darauf, vom Staate bei der Erziehung ihrer Kinder unterstützt zu werden; die Ziele der Erziehung bestimmen sie - im Rahmen ihrer Pflicht, ihre Kinder zu leiblicher, geistiger und seelischer Tüchtigkeit zu erziehen - selbst. Die Eltern in diesen Ländern haben somit auch ein Recht auf Rundfunk- und Fernsehsendungen für die Jugend, die ihrer Erziehungstendenz entsprechen. Die Rundfunk- und Fernsehanstalten der anderen Länder haben eine diesem Recht entsprechende Pflicht nicht, sondern können das Jugendprogramm nach eigenem Ermessen gestalten;

-über den Ehrschutz, wichtig für den Umfang des Gegendarstellungsanspruchs und als Maßstab für die Verantwortlichkeit für den Inhalt der Sendungen: allein hess.Verf. Art.3 und rh-pf.Verf. Art.4 stellen die Ehre des Menschen unter Verfassungsschutz.

Soweit die Komplikationen, zu denen die in Frage stehende Theorie speziell bei den gemeinschaftlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten führt. Hinzu kommen folgende Schwierigkeiten bei allen öffentlich-rechtlich tätigen GE: Wir hatten oben [101] schon gesehen, daß - be-

---

101) Seite 24

stünde die GE aus mehreren Einzellandes-Einrichtungen - die Regierung jedes beteiligten Landes die Rechtsaufsicht, bei unselbständigen Exekutivbehörden außerdem die Fachaufsicht über die GE müßte führen können. Dies ist zwar möglich, wenn die GE mit jeder Maßnahme eine Aufgabe nur eines Landes erfüllt, nicht aber, wenn sie mit jedem Akt die Aufgabe mehrerer Länder zugleich wahrnimmt. Denn dann könnte das eine Land eine Maßnahme gebieten, das andere sie verbieten mit der Folge einer unlösbaren Rechtskollision. Klagte eine GE mit Selbstverwaltungsrecht gegen die einander widersprechenden Aufsichtsmaßregeln, so wären verschiedene Gerichte zuständig, die nach verschiedenem Recht entscheiden und zu verschiedenen Ergebnissen kommen könnten; denn die Prozesse wären gemäß § 52 Nr. 3 und 5 VwGO vor den jeweils für den Sitz der beklagten Landesregierungen örtlich zuständigen Verwaltungsgerichten zu führen [102], die nur nach dem Recht ihres Landes judizieren würden.

Daß die GE sich als Einrichtung mehrerer Länder auch nach deren Haushaltsrecht richten müßte, würde bei der gegenwärtigen Lage des Haushaltsrechts in den Bundesländern zwar keine besonderen Schwierigkeiten bereiten; denn in allen Ländern gilt das ehemalige Reichshaushaltsrecht mit geringen Veränderungen fort [103]. Bei der jederzeit möglichen Änderung des in den Ländern geltenden Haushaltsrechts wären jedoch auch in diesem Bereich Kollisionen nicht ausgeschlossen. Reibungen könnten ferner schon nach gegenwärtigem Recht dadurch entstehen, daß die GE von den Organen jedes beteiligten Landes haushaltsrechtlich kontrolliert und entlastet werden müßte.

Wäre die öffentlich-rechtlich tätige externe GE lediglich eine organisatorische Zusammenfassung mehrerer Einzellandes-Einrichtungen, so handelte sie dem Bürger gegenüber nach Einzellandesrecht. Für Klagen des Bürgers gegen die GE wäre gemäß § 52 Nr. 5 VwGO örtlich zuständig das Gericht, in dessen Bezirk die GE ihren Sitz hat [103a]. Infolge der Unterschiedlichkeiten zwischen den Rechtsordnungen der an einer GE beteiligten Länder müßte dieses Gericht dieselbe Rechtsfrage verschieden beantworten, weil es sie auf Grund einer

---

102) sofern nicht § 52 Nr. 3 Satz 2 VwGO eingreift

103) vgl. VIALON, Haushaltsrecht 1117-1128

103a) abgesehen von der Ausnahme des § 52 Nr. 3 Satz 2 VwGO

Norm bald dieses, bald jenes Landes entscheiden müßte, je nachdem aus welchem Lande der Kläger käme.

Damit dürfte hinreichend bewiesen sein: Die Theorie, die öffentlich-rechtlich organisierte externe GE als organisatorische Zusammenfassung mehrerer gleichartiger, rechtlich selbständiger Einrichtungen der einzelnen beteiligten Länder auffaßt, steht mit dem Wortlaut der Verträge über solche Einrichtungen im Widerspruch, und zwar unabhängig davon, ob und in welcher Weise die GE nach außen hin rechtlich relevant tätig wird. Sie erschwert die Arbeitsfähigkeit solcher Einrichtungen und macht sie in einigen Fällen völlig funktionsunfähig Sie ist deshalb abzulehnen.

d) Es bleibt daher nur übrig, öffentlich-rechtlich organisierte externe GE nicht bloß als organisatorisch, sondern auch als rechtlich einheitliche, außerhalb der Rechtsordnungen der Teilnehmerländer stehende Einrichtungen zu begreifen [104].

aa) Grundlage einer rechtlich einheitlichen Einrichtung - d.h. einer Einrichtung, deren Rechtsbeziehungen sich nach einheitlichem Recht richten - muß ein einheitlicher Rechtsakt sein. Einen solchen können mehrere Länder nur durch einen vertraglichen Gesamtakt setzen, in dem sie ihre Rechtsetzungsgewalt "bündeln" und auf einen bestimmten einheitlichen Rechtserfolg - einen Rechtssatz, ein Rechtsverhältnis - richten. Ob und wann dieser Vertrag als Staatsvertrag, wann als Verwaltungsabkommen zu schließen ist, ist eine Frage des jeweiligen Landesverfassungsrechts und mag hier dahingestellt bleiben, da es uns nur auf die Tatsache des vertraglichen Entstehens rechtlich einheitlicher GE ankommt. Durch mehrere parallele, gleichlautende Rechtsakte, die mehrere Länder je für sich erlassen, kann eine rechtlich einheitliche Einrichtung hingegen nicht geschaffen werden. Denn jedes Land würde durch einen für sich vorgenommenen Rechtsakt nur eine seiner Rechtsordnung unterworfene Einrichtung errichten; die GE, der von jedem beteiligten Land eine Verfassung gegeben würde, wäre den Rechtsordnungen aller dieser Länder unterworfen.

---

104) ebenso BayVGH DVBl. 1964, 642(644); BACHOF, Gutachten 27; FLECK bei GELLER-KLEINRAHM Anm. 9 f bb/Art. 66; SAMPER BayVBl. 1964, 320

Jeder Vertrag zwischen Ländern enthält einen einheitlichen Rechtsakt, gerichtet auf einen einheitlichen Rechtserfolg, nämlich ein Zwischenländer-Rechtsverhältnis [104a]. Im allgemeinen beschränken sich die Verträge darauf, ein Rechtsverhältnis allein zwischen den beteiligten Ländern zu begründen. Doch sind auch Verträge denkbar, aus denen darüber hinaus den Bewohnern der Vertragsländer, einer gemeinsamen Einrichtung der Länder oder den in ihr tätigen Personen unmittelbar Rechte und Pflichten erwachsen. Solche Verträge sollen im Anschluß an BACHOF [104b] als "normative Verträge" bezeichnet werden, das durch sie geschaffene Recht als "Ländergemeinschaftsrecht".

Parallelen zu normativen Verträgen und zwischenstaatlichen Gemeinschaften, die kraft vertraglicher Ermächtigung selbst Recht setzen können, finden sich im Völkerrecht. Hier gibt es Verträge, die nicht nur die Beziehungen zwischen Staaten regeln, sondern auch Normen enthalten, die unmittelbar den einzelnen Bürger berechtigen und verpflichten [105]. Daneben kennt die Völkerrechtslehre das "interne Staatengemeinschaftsrecht", welches von einer organisierten Staatengemeinschaft gesetzt wird und das Verhalten jener Menschen regelt, die ihr unmittelbar unterstellt sind (z.B. die von einer internationalen Organisation als Treuhänder über ein Gebiet für dessen Bewohner erlassenen Normen oder die Beamte internationaler Organisationen betreffenden Normen) [106].

Ein Zwischenländer-Rechtsverhältnis erfüllt nur dann seinen Zweck, eine bestimmte Beziehung zwischen den beteiligten Ländern zu regeln, wenn es unabhängig von ihren Rechtsordnungen gilt. Andernfalls könnte es einem Beteiligten von vornherein unmöglich sein oder später unmöglich werden, das Rechtsverhältnis einzuhalten; daß die Länder die Erfüllung eines untereinander geschlossenen Vertrages gemäß § 50 I Nr. 1 VwGO einklagen können, würde ihnen nichts nützen. Der Bestand des Zwischenländer-Rechtsverhältnisses wäre ständig gefährdet; es könnte den an ihm beteiligten Ländern

---

104a) so BACHOF, Gutachten 24

104b) Gutachten 25-26

105) vgl. BVerfGE 6,290(294-295); BALLREICH, Art. "Verträge zugunsten und zu Lasten Dritter" bei STRUPP-SCHLOCHAUER Bd.3,544(547); v.d. HEYDTE Bd.I, 271-272; VERDROSS 222

106) vgl. v.d.HEYDTE Bd.I, 16; VERDROSS 4

keine Grundlage für Dispositionen bieten. Begründen mehrere Länder untereinander ein Rechtsverhältnis, so soll es deshalb nach ihrem Willen unabhängig davon gelten, ob die aus dem Rechtsverhältnis sich ergebenden Folgen mit ihren Rechtsordnungen vereinbar sind. Ob die Grundlage, auf der die rechtliche Geltung von Verträgen zwischen den Ländern beruht, auch eine Begründung von Rechtsverhältnissen zwischen ihnen außerhalb ihrer Rechtsordnungen deckt, ob also die Länder das Rechtsverhältnis außerhalb ihrer Rechtsordnungen stellen können, und ob sie es nach dem GG auch dürfen, sind andere Fragen, die später behandelt werden sollen [107]. Nicht untersucht werden soll dagegen in dieser Arbeit, ob die Länder dies auch nach ihren eigenen Verfassungen dürfen.
Für die hier anschließenden Ausführungen wird zunächst unterstellt, daß die Länder normative Verträge abschließen und das Zwischenländerrechtsverhältnis wie die sonstigen durch die Vertragsnormen geschaffenen Rechtsverhältnisse außerhalb ihrer Rechtsordnungen begründen können und dürfen.

Gründen sich externe GE auf normative zwischenländerrechtliche Verträge, so bedeutet das: Die Rechte und Pflichten zwischen der GE einerseits und ihren Trägerländern, den in ihr tätigen und den außerhalb stehenden Personen andererseits beruhen unmittelbar auf den Rechtsnormen der Verträge oder auf Rechtsnormen, die die GE selbst auf Grund von Ermächtigungen in den Verträgen gesetzt haben, nicht dagegen auf Vertragstransformationen oder sonstigen Rechtsakten der einzelnen Länder [108]. Da das Ländergemeinschaftsrecht unabhängig von den Rechtsordnungen der beteiligten Länder gilt, sind GE an diese Rechtsordnungen nicht gebunden. Ihre Maßnahmen gegenüber den Einwohnern der beteiligten Länder können deshalb nicht als Maßnahmen innerstaatlicher Organe angesehen werden, sondern treffen den einzelnen Bürger als Akte einer (im Verhältnis zu seinem Lande) auswärtigen Macht. Diese auswärtige Macht ist den Rechtsordnungen der einzelnen Länder jedoch nicht übergeordnet; nicht gilt der Satz: Ländergemeinschaftsrecht bricht Landesrecht. Deshalb ist es mißverständlich wenn externe GE als "Einrichtungen auf dritter Ebene" [109], "Einrichtungen in einer sich zwischen Bundes- und Landesorganisation ein-

---

107) vgl. unten § 11 und § 15 III 3
108) vgl. BACHOF, Gutachten 26
109) so ZEIDLER, Gutachten 30

schiebenden Zwischenschicht" 110) oder "supraterritoriale Einrichtungen" 111) charakterisiert werden 112). Ob die Rechtsnormen eines zwischen Ländern geschlossenen Vertrages im Hoheitsbereich eines Landes wirksam sind, d.h. ob sie von den Gerichten und Behörden dieses Landes angewandt werden müssen, entscheidet vielmehr nach der herrschenden "dualistischen Theorie" 113) die in diesem Lande geltende Rechtsordnung. Nach dieser analog zur völkerrechtlichen "dualistischen Theorie" entwickelten Ansicht sind Ländervertragsrecht und Einzellandesrecht getrennte, selbständige Rechtskreise. Die der Rechtsordnung eines Landes unterworfenen Einrichtungen haben deshalb nur Bundesrecht und Recht ihres Landes anzuwenden. Damit Vertragsnormen in einem Lande verbindlich sind, bedarf es daher eines bundes- oder landesrechtlichen Verbindlichkeitsbefehls. Diesen Befehl erteilt die Instanz, die innerstaatlich über den Abschluß des Vertrages entscheidet, zugleich mit der Ermächtigung an das zur Vertretung des Landes nach außen berechtigte Staatsorgan, den Vertrag bindend abzuschließen. Die Form, in der bei Länderverträgen der Verbindlichkeitsbefehl zu ergehen hat, bestimmt grundsätzlich die Rechtsordnung des einzelnen Landes. Jedoch ist für die Rechtsordnung aller Länder gemäß Art. 28 I 1 GG das Rechtsstaatsprinzip und damit der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung mit den beiden Komponenten des "Vorranges" und des "Vorbehaltes" des förmlichen Gesetzes für Verwaltungsmaßnahmen verbindlich. Ländervertragliche Normen, die einem in einem beteiligten Lande geltenden Gesetz widersprechen oder eine GE zu belastenden Verwaltungsakten gegenüber Bürgern ermächtigen, sind deshalb in diesem Lande bzw. überall nur wirksam, wenn der Verbindlichkeitsbefehl in Form eines Landesgesetzes ergeht.

Nicht der Transformationsakt - was nochmals zu betonen ist -, sondern der Vertrag enthält die Rechtsgrundlage für das Handeln der GE.

---

110) so KÖTTGEN JöR 3, 145; H. SCHNEIDER VVDStRL 19, 22

111) so ZEIDLER, Gutachten 33; H. SCHNEIDER VVDStRL 19, 32 (Leitsatz 5 b)

112) so BayVGH DVBl. 1964, 642 (644); BACHOF, Gutachten 26

113) vgl. FEUCHTE bei SPRENG-BIRN-FEUCHTE Anm. 5/Art. 50; KÖLBLE Spey. V. 11, 55; KORTE 167; F. MAYER 13-14; H. SCHNEIDER VVDStRL 19, 14-15 und Gutachten 33-34; SCHWEIGER bei NAWIASKY-LEUSSER-GERNER Rdnr. 4/Art. 72; SÜSTERHENN-SCHÄFER Anm. 5 a.E./Art. 101

Der gemäß Art. 28 I 1 GG bisweilen die Form eines Gesetzes erfordernde Transformationsakt gibt nur den "Anwendungsbefehl", d.h. die Erklärung des Staates, daß die Vertragsnorm auch innerstaatlich verbindlich sein solle. Anders als der Akt, durch den das Land dem Vertrage zustimmt (Ratifikationsakt), schafft der Verbindlichkeitsbefehl also Einzellandesrecht. Als rechtserzeugender Akt steht er deshalb im Range unter der Verfassung des einzelnen Landes, sofern er nicht in verfassungsändernder Form ergeht. Von dieser Ausnahme abgesehen kann er daher dem Ländergemeinschaftsrecht nur im Rahmen seiner Verfassung innerstaatliche Wirksamkeit verleihen. Die GE muß den Bürgern der beteiligten Länder gegenüber also auch als rechtlich einheitliche Einrichtung insofern nach verschiedenem Recht handeln, als ihre Akte vor den Gerichten und Behörden des einzelnen Landes nur dann durchgesetzt werden können, wenn sie mit der Verfassung dieses Landes im Einklang stehen. Soweit die GE dagegen der Hilfe der Einzellandesgerichte und -behörden zur Durchsetzung ihrer Maßnahmen nicht bedarf - also bei allen den Bürger begünstigenden Tätigkeiten -, braucht sie die Verfassungen der einzelnen Länder nicht zu beachten. Denn klagt ein Bürger auf eine öffentlich-rechtliche Leistung der GE und hält das Gericht die Vertragsnorm, die der GE die Leistung gebietet, für landesverfassungswidrig, so wird es den Anwendungsbefehl seines Landes insoweit für nichtig erklären. Das beeinträchtigt die GE jedoch nicht. Denn für sie ist allein das der Rechtsprechung des Landesgerichts nicht unterworfene Vertragsrecht maßgebend; auch ist das betreffende Land nicht deshalb vom Vertrag frei, weil er gegen sein materielles Verfassungsrecht verstößt[114]

Gegen die hier vorgetragene Theorie über die Rechtsgrundlage öffentlich-rechtlich organisierter externer GE wendet sich FORSTHOFF[115]) Nach seiner Meinung können Einrichtungen, die mit Aufgaben hoheitlicher Verwaltung betraut sind, insbesondere juristische Personen des öffentlichen Rechts, nicht durch Vertrag zwischen mehreren Staaten geschaffen werden. Solche Einrichtungen seien nur in Zuordnung zu einem Staat vorstellbar, weil nur ein Staat den institutionell öffentlichen Status solcher Gebilde vergeben könne.

Allerdings können öffentlich-rechtliche Gebilde nur von Staaten ge-

---

114) vgl. unten § 11

115) Gutachten 26-29; ebenso ZEIDLER, Gutachten 43

schaffen werden[116]. Daraus folgt aber nicht, daß sie von nur jeweils einem Staat für sein Gebiet geschaffen werden könnten. Im Gegenteil erweisen die zur Sphäre des öffentlichen Rechts gehörenden völkerrechtlichen Organisationen, daß öffentlich-rechtlich strukturierte Einrichtungen auch durch vertragliches Zusammenwirken mehrerer Staaten errichtet werden können.

bb) Für die Annahme, externe GE seien nicht nur organisatorisch, sondern auch rechtlich einheitliche Einrichtungen, spricht der Wortlaut vieler Verträge, die solchen Einrichtungen zugrunde liegen. Für einige externe GE ist in den Verträgen ausdrücklich bestimmt, daß sie sich in ihrem Verhältnis zu den beteiligten Ländern, zu den in ihnen tätigen und/oder außerhalb stehenden Personen nicht nach den Rechtsordnungen der beteiligten Länder, sondern nach einem einheitlichen, im Vertrag bestimmten Recht zu richten haben[117]. Auch in den Fällen, in denen nicht jedes beteiligte Land das letzte Wort darüber hat, ob eine Maßnahme der GE für seinen Bereich rechtlich wirksam ist, d.h. also in allen Fällen, in denen das rechtserhebliche Verhalten der GE durch Mehrheitsbeschluß der Vertreter der beteiligten Länder bestimmt wird, richtet sich die GE nicht nach den Rechtsordnungen aller dieser Länder; denn hier soll eine Maßnahme der GE im Gebiet eines Landes auch dann rechtswirksam sein, wenn das Land sie als gegen sein Recht verstoßend nicht billigt[118].

cc) Es wurde bereits dargestellt[119], daß eine GE, die mehrere Rechtsordnungen zugleich zu beachten hat, ihre Aufgaben nicht erfüllen kann, ausgenommen solche GE, die kein eigenes Personal haben und entweder überhaupt nicht oder für jedes beteiligte Land gesondert nach außen rechtlich relevant tätig werden. Daß externe GE - mit dieser Ausnahme - rechtlich einheitliche Einrichtungen sein müssen, damit sie funktionsfähig sind, mag allerdings bei vielen GE wegen der gegenwärtigen Kongruenz des einschlägigen Rechts in den betei-

---

116) vgl. FORSTHOFF, Körperschaft 27; W. WEBER, Körperschaften 27-28

117) vgl. Anh. I Nr. 97, 102-104

118) so in den Fällen Anh. I Nr. 31, 37, 41-43, 82, 83, 86, 89-91, 93, 96, 97, 100-104

119) Seite 27-32

ligten Ländern nicht sogleich erkannt werden. Da sich aber das bestehende Recht jederzeit ändern kann, stünden GE stets auf einem rechtlich höchst unsicheren Boden. Jederzeit könnte das, was einer GE von einem bestimmten Landesrecht erlaubt oder vorgeschrieben würde, ihr nach einem anderen Landesrecht verboten sein mit der Folge, daß ihre weitere Arbeit unmöglich würde. Da Bestand und Betrieb der GE ständig in Frage gestellt wären, könnten die Länder sich solcher Organisationen zur Wahrnehmung ihnen obliegender öffentlicher Aufgaben nicht bedienen, wollten sie nicht Gefahr laufen, daß die Verwaltung des der GE übertragenen Aufgabenbereichs plötzlich zusammenbrechen und sie ihren Pflichten gegenüber ihren Bürgern nicht mehr nachkommen könnten.

Die Sicherung des Bundesstaatsprinzips in der Bundesrepublik erfordert aber eine solche Auslegung der Rechtsgrundlage externer GE, daß diese Einrichtungen funktionieren können. Den Ländern sind vom GG Aufgaben zugewiesen worden, die sie nicht für sich allein, sondern nur im Zusammenwirken miteinander erfüllen können. Dabei genügt es vielfach nicht, daß sie ihre Tätigkeit nur miteinander abstimmen, weil die bürokratische Verständigung schwerfällig ist und die notwendige Einigkeit nicht in allen Fällen garantieren kann; vielmehr müssen manche dieser Aufgaben zentral von einer Einrichtung wahrgenommen werden [120]). Diese Einrichtung kann als interne oder externe GE errichtet werden. Die Form einer externen GE ist der Realität mehr angemessen, wenn alle an der Einrichtung beteiligten Länder deren Tätigkeit in gleichem Maße beeinflussen und sie sich auch im gleichen Maße zunutze machen. Diese Form ist dann aber nicht nur ehrlicher [121]), sondern auch der politischen und rechtlichen Folgen wegen der Konstituierung der GE als interner GE vorzuziehen. Denn würde bei dieser Sachlage die GE als interne GE auftreten, übte sie im Namen des Trägerlandes Staatsgewalt aus, für die dieses Land rechtlich und politisch zu haften hätte, ohne daß es sie entscheidend beeinflussen könnte [122]). Auf politisch und rechtlich be-

---

120) dasselbe zeigt sich im internationalen Bereich: politisch bedeutsame Aufgaben, die übernational erfüllt werden müssen, bleiben nicht in der Hand der einzelnen Staatsverwaltungen, sondern werden von internationalen Organisationen wahrgenommen.

121) so auch BayVGH DVBl. 1964, 642 (645)

122) vgl. BACHOF, Gutachten 22

deutenden Gebieten kann und wird deshalb kein Land seine "Firma" zur Verfügung stellen, damit unter ihr mehrere Länder in gleichberechtigtem Zusammenwirken eine Aufgabe wahrnehmen. Politisch und rechtlich "gefährlichere" Gemeinschaftsaufgaben werden denn auch meist von externen GE wahrgenommen [123], während die anderen zentralisiert wahrzunehmenden Gemeinschaftsaufgaben internen GE anvertraut sind [124].

Sind nun externe GE keine brauchbaren Formen zur Erfüllung von Gemeinschaftsaufgaben, so würde dies auf die Unmöglichkeit zufriedenstellender Wahrnehmung bestimmter öffentlicher Aufgaben, wenn nicht auf ihre Unerfüllbarkeit hinauslaufen und damit auf eine Bankerotterklärung des Bundesstaates [125]. Denn der Bund dürfte sich mit den in die Zuständigkeit der Länder fallenden Gemeinschaftsaufgaben nicht befassen, die Länder könnten sie gemeinsam mangels einer adaequaten Form des Zusammenwirkens nicht wahrnehmen, auf sich allein gestellt aber könnten sie sie überhaupt nicht oder nicht gehörig erfüllen. Bei dieser Sachlage würde schließlich der Bund im Wege der Verfassungsänderung gerade die rechtlich und politisch bedeutenderen Gemeinschaftsaufgaben übernehmen. Damit würde das Verhältnis zwischen Bundes- und Länderkompetenz wieder ein entscheidendes Stück zu Ungunsten der Länder verschoben und würden weitere Schritte zur Aushöhlung der bundesstaatlichen Struktur getan. Das Bundesstaatsprinzip erfordert nämlich, daß die Länder vermöge ihrer eigenen Zuständigkeiten eine politische und rechtliche Potenz darstellen, die neben der des Bundes Gewicht hat. Andernfalls werden die Länder zu bloßen Selbstverwaltungskörpern und die Bundesrepublik zum dezentralisierten Einheitsstaat. Zur Erhaltung der Bundesstaatlichkeit der Bundesrepublik überhaupt ist es daher erforderlich, daß den Ländern adaequate Formen zur Erfüllung ihrer Gemeinschaftsaufgaben zur Verfügung stehen. Da für manche Fälle nur die Form einer externen GE angemessen ist, verlangt der Verfassungsgrundsatz des Bundesstaates, die Rechtsgrundlagen externer GE so auszulegen, daß ihr Bestehen rechtlich gesichert ist und sie funktionsfähig sind.

Öffentlich-rechtlich organisierte externe GE müssen daher als auf einheitlicher Rechtsgrundlage - dem Zwischenländer-Vertrag - be-

---

123) Aufgaben des Rundfunks und des Fernsehens, Prüfungs- und Bankwesen

124) Beamtenschulung, Zentralkarteien

125) so BACHOF, Gutachten 20

ruhende, außerhalb der Rechtsordnungen der Teilnehmerländer stehen de Einrichtungen begriffen werden.

dd) Die hier vorgetragene Ansicht über Rechtsgrundlage und Organisation der externen Länder-GE wird von der herrschenden Meinung über die zu diesen analogen Erscheinungen auf völkerrechtlichem Gebiet, nämlich die supra-nationalen europäischen Gemeinschaften "Montan-Union", "Europäische Wirtschaftsgemeinschaft" und "Europäische Atomgemeinschaft", bestätigt. Auch sie sind errichtet worden, um öffentliche Aufgaben wahrzunehmen, die die beteiligten Staaten für sich allein nicht befriedigend erfüllen können. Sie sind nicht in die Organisation eines Staates eingegliedert, sondern selbständige Institutionen, die von allen beteiligten Staaten gemeinsam getragen werden und auf die alle gleichermaßen Einfluß ausüben können.

Von keiner Seite in der gegenwärtigen deutschen Staatsrechtsliteratur werden die supraeuropäischen Gemeinschaften als nur organisatorische Zusammenfassungen gleichartiger Einrichtungen einzelner Staaten, also als jeweils in Personalunion verwaltete sechs Behörden angesehen die ihre Maßnahmen mit sechs verschiedenen Rechtsordnungen im Einklang zu halten hätten. Vielmehr versteht man sie als außerhalb der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten stehende Rechtspersonen, die ihr Handeln nur nach dem Recht auszurichten haben, das in ihrem Gründungsvertrag und auf Grund dessen von ihnen selbst gesetzt worden ist[126].

ee) Zeigt also die Auslegung der Verträge über öffentlich-rechtlich organisierte externe GE, daß es sich bei ihnen nicht nur um einheitliche Organisationen handelt, sondern sie sich auch auf einer einheitlichen Rechtsbasis bewegen, so muß doch beachtet werden, daß dies nur insoweit gilt, als der einzelne Vertrag nichts Abweichendes bestimmt[1

---

126) so EuGH NJW 1964, 2371 (2372); BERBER 254-255; ERLER VVDStRL 18, 22-23; FRIAUF DVBl. 1964, 783 und 785-786; IPSEN, vgl. Bericht von RABE NJW 1964, 1609; KAISER und BADURA, vgl. Bericht von SCHRÖDTER DVBl. 1965, 111-113; H. KRÜGER DÖV 1959, 725; MAUNZ in MAUNZ-DÜRIG Rdnr. 7/ Art. 24; NICOLAYSEN NJW 1964, 2339; OPHÜLS NJW 1963, 1699-1700; SCHLOCHAUER ArchVR 11, 24-26; SCHÜLE ZaöRVR 16, 243-244; W. THIEME VVDStRL 18, 51; WOHLFAHRT JJ 3, 247

127) vgl. BACHOF, Gutachten 28

Für zahlreiche öffentlich-rechtlich organisierte externe GE gibt es nur ein gemeinsames "Innenrecht", d.h. die ihnen zugrunde liegenden Verträge normieren nur Organisation und Geschäftsordnung der GE[128], bisweilen auch deren Verhältnis zu den in ihnen tätigen Personen[129]; soweit diese GE Außenstehenden gegenüber Rechtsakte setzen, geschieht dies auf Grund der Rechtsordnung desjenigen Landes, dessen Aufgabe sie im Einzelfall wahrnehmen[130]. Bei anderen rechtsfähigen öffentlich-rechtlich organisierten externen GE regelt das Gemeinschaftsrecht neben dem "Innenrecht" auch die Beziehungen zwischen der GE und ihren Trägerländern[131]. Privatrechtlich organisierte GE, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, haben -wenn für sie überhaupt Vertragsrecht besteht - nur ein eigenes "Außenrecht"[131a] Diejenigen GE, die über ein einheitliches Innen- und Außenrecht verfügen, sind in der Minderzahl[131b].

ff) Im ganzen möchte als Ergebnis folgendes deutlich geworden sein:

Organisation und Verfassung öffentlich-rechtlich organisierter externer GE beruhen auf einer "Bündelung" der Organisations- und Rechtsetzungsgewalt mehrerer Länder in einem vertraglichen Gesamtakt. Die Normen des Vertrages sollen nach dem Willen der Kontrahenten unabhängig vom Einzellandesrecht gelten. Sie bestimmen die Rechtsbeziehungen zwischen der GE und ihren Trägerländern, den in ihr tätigen Personen und außenstehenden Dritten, soweit nicht der Vertrag auf Einzellandesrecht verweist. Widersprechen die Vertragsnormen Landesgesetzen oder ermächtigen sie die GE zu belastenden Verwaltungsakten gegenüber Bürgern, so sind sie in dem betreffenden Lande bzw. überall aber nur dann wirksam, wenn ein Landesgesetz sie in Einzellandesrecht transformiert hat. Das ist nur insoweit möglich, als sie mit der jeweiligen Landesverfassung im Einklang stehen.

Das Verhältnis privatrechtlich organisierter GE, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, zu außenstehenden Dritten regelt ebenfalls

---

128) vgl. Anh. I Nr. 27-30, 32-36, 38-83, 85-93
129) vgl. Anh. I Nr. 31, 37, 84
130) vgl. Anh. I Nr. 82-93
131) vgl. Anh. I Nr. 94-96
131a) z.B. Anh. I Nr. 105
131b) vgl. Anh. I Nr. 97-104

nicht Einzellandesrecht, sondern der den GE jeweils zugrunde liegende Vertrag; es gilt das für die "Außenbeziehungen" öffentlich-rechtlich organisierter externer GE Gesagte.

Das Rechtssubjekt, für das externe GE tätig werden, ist grundsätzlich die durch den Vertrag verbundene Ländergemeinschaft. Eine Ausnahme bilden nur zusammengelegte GE, soweit sie außenstehenden Dritten gegenüber nach Einzellandesrecht tätig werden; sie handeln dann jeweils für das Land, dessen Aufgabe sie im Einzelfall erfüllen. Mit dieser Ausnahme ist daher die Ländergemeinschaft Partei in den gegen oder von der GE geführten Prozessen, Partner der für die GE geschlossenen Verträge und haftungsrechtlich verantwortlich für die GE, soweit diese nicht rechtsfähig ist[132]).

e) Gegen die hier vorgetragene Konstruktion der öffentlich-rechtlich organisierten externen GE, aber auch gegen ihre Qualifizierung als lediglich organisatorische Zusammenfassungen mehrerer rechtlich selbständiger Einrichtungen der beteiligten Länder wendet sich Peter SCHNEIDER[133]). Er meint, solche GE beruhten auf einem "kooperativen, vielheitlichen Gesamtwillen" der beteiligten Länder, der "von ihren Einzelwillen nicht abgelöst gedacht werden" könne. Seine Ausführungen lassen jedoch nicht erkennen, wie sich die von ihm kreierte "Kooperationstheorie" von den von ihm abgelehnten anderen beiden Konstruktionen unterscheiden soll. Einerseits bezeichnet P. SCHNEIDER nämlich öffentlich-rechtlich organisierte externe GE als "ein Stück mittelbarer Länderverwaltung" und betont, die in den den GE zugrunde liegenden Verträgen zur Geltung gelangende "gebündelte Staatsgewalt" sei nicht aus den Rechtsordnungen der Vertragspartner herausgehoben. Andererseits führt er aber aus, eine solche GE beruhe

---

132) a.A. hinsichtlich des "Gemeinsamen Prüfungsamts für die Große Juristische Staatsprüfung" (Anh. I Nr. 86, einer externen zusammengelegten GE, die außenstehenden Dritten gegenüber nach Einzellandesrecht tätig wird) BVerwG 6, 328: Einen Bescheid, in dem das Prüfungsamt den Antrag eines Kandidaten auf Zulassung zur dritten Wiederholung der Staatsprüfung zurückgewiesen hatte, sah das BVerwG als im Namen und im Auftrag aller an der GE beteiligten Länder erlassen an; die Klage müsse deshalb (nach VGG) gegen die beteiligten Länder als Streitgenossen, vertreten durch die GE, gerichtet werden.

133) a.a.O. 38 und 42-45

auf einem vertraglichen Gesamtakt, der eine eigenständige, nicht aus den Transformationsgesetzen der beteiligten Länder abzuleitende Rechtsquelle bilde.

Gegen diesen unklaren Lösungsversuch spricht, soweit er der Konstruktion einer bloßen organisatorischen Zusammenfassung von Einzellandes-Einrichtungen folgt, dasselbe wie gegen jene Theorie. Soweit er dagegen mit der hier vertretenen Konstruktion übereinstimmt, versäumt er, die folgerichtigen Schlüsse zu ziehen; hierdurch wird verdeckt, daß er der Sache nach Unvereinbares mit Worten zu vereinen sucht. Denn entweder ist eine Einrichtung "ein Stück Verwaltung" eines Landes; dann beruht sie auf einem Akt dieses Landes, mit dem gleichartige Akte anderer Länder parallel einhergehen mögen, nicht aber auf einem Vertrage mehrerer Länder, der nicht die Summe der ihm zugrunde liegenden Erklärungen, sondern etwas von ihnen Abgelöstes, ein ihnen gegenüber verselbständigter Entstehungstatbestand von Rechten und Pflichten ist. Oder die rechtliche Verfassung einer Einrichtung beruht auf einem Vertrage; dann entscheidet über das von ihr anzuwendende Recht im Rahmen des Art. 31 GG der Vertrag, nicht aber die einzelnen Rechtsordnungen der beteiligten Länder[134].

---

134) gegen P. SCHNEIDER auch FORSTHOFF, Gutachten 21-22

§ 8

2. KAPITEL:

Gemeinschaftseinrichtungen der Länder unter den deutschen Reichsverfassungen von 1871 und 1919

A. GE DER LÄNDER UNTER DER RV 1871

Das Deutsche Reich war sowohl von 1871 bis 1918 als auch unter Geltung der RV vom 11. August 1919 nach ganz herrschender Meinung ein Bundesstaat[135]. Seit seiner Gründung im Jahre 1871 gibt es GE der Gliedstaaten. Man unterschied "Organgemeinschaften" oder "Verwaltungsgemeinschaften" einerseits und "Verwaltungsanschlüsse" andererseits[136]. TRIEPEL kannte außerdem noch eine dritte Kategorie, die "korporativen Verbände", die - teils vom Reich, teils von den Einzelstaaten errichtet - mehrere Einzelstaaten zu Mitgliedern hatten[137]. Jene Verbände waren jedoch nur insoweit Ländereinrichtungen, als sie nicht unmittelbar vom Reich errichtet waren wie die von TRIEPEL als Beispiel für diesen Typ genannten, durch Reichsgesetz vom 24. Dezember 1911[138] gebildeten "Strombauverbände". Mit diesem Vorbehalt entsprachen die "korporativen Verbände" den hier als "extern-gemeinschaftliche" juristische Personen bezeichneten Einrichtungen.

"Organ-" oder "Verwaltungsgemeinschaften" nannte man die Fälle, in denen mehrere Einzelstaaten zur gemeinsamen Erfüllung von Regierungs- oder Verwaltungsaufgaben gemeinsame Organe bildeten[139], also die Einrichtungen, die hier unter dem Begriff "externe GE" zusammengefaßt werden. Die "Verwaltungsanschlüsse" definierte TRIEPEL als "vertragsmäßige Einigungen, bei denen ein

---

135) abweichende Meinungen blieben vereinzelt, wie z.B. v.SEYDEL 22-23 oder Otto MAYER AöR 18,363-364, nach denen das Kaiserreich ein Staatenbund war, oder POETZSCH-HEFFTER 83, der die Weimarer Republik als Einheitsstaat ansah

136) vgl. LABAND Bd.3,397; SCHÖNEMANN 22; TRIEPEL, Reichsaufsicht 291-294

137) TRIEPEL, Reichsaufsicht 295

138) RGBl.1911,1137

139) vgl. TRIEPEL, Reichsaufsicht 291; Beispiele Anh. II Nr.22-46, 54, 55, 57-60

Staat die Ausübung von Hoheitsrechten ... einem anderen Staate überträgt, so daß dieser die einschlagenden Geschäfte durch seine Organe ... wahrnehmen läßt [140]. Sie umfaßten also im Sinne der hier gebrauchten Terminologie sowohl die Fälle von "Organ-" oder "Institutionsleihe" als auch die "internen GE" [141].

Das Schrifttum behandelte und bejahte in der Regel nur die allgemeine Frage, ob die Länder miteinander Verträge schließen, nicht aber die besondere, ob sie durch diese Verträge auch GE errichten dürften [142]. Soweit die "Verwaltungsgemeinschaften" überhaupt erwähnt wurden, wurde entweder ihre Zulässigkeit stillschweigend vorausgesetzt oder ohne Begründung behauptet [143]. Die "Verwaltungsanschlüsse" fanden, sicher wegen ihrer Häufigkeit, größeres Interesse in der Staatsrechtslehre. Meist wurden unter ihnen nur die Militärkonventionen [144] und der "Waldecksche Akzessionsvertrag" [144a] erwähnt; die ersteren wurden mit dem Hinweis auf Art. 66 RV gerechtfertigt [145], während letzterer in seiner Problematik unerkannt blieb [145a]. Sofern man sich näher mit den "Verwaltungsanschlüssen" beschäftigte, handelte es sich um die Streitfragen, ob sie einer reichsgesetzlichen Genehmigung und - soweit sie einer "Selbstpreisgabe" des sich anschließenden Landes nahekamen - eines verfassungsändernden Reichsgesetzes bedurften. ZORN meinte, da das Reich vielfach eine Tätigkeit der Einzelstaaten beanspruche, sei eine reichsgesetzliche Genehmigung

---

140) Reichsaufsicht 292

141) Beispiele für interne GE Anh. II Nr. 1-13

142) vgl. G. JELLINEK, Staatenverbindungen 308 ff.; v. KIRCHENHEIM 431-432; LABAND Bd. 2, 167 ff.; MEYER-ANSCHÜTZ 809-810; v. SARWEY Bd. 1, 37; Bd. 2, 87 ff.; H. SCHULZE Bd. 2, 333

143) vgl. LABAND Bd. 3, 397; O. MAYER, Verwaltungsrecht Bd. 2, 459-461; v. STENGEL-SIMEON, Art. Gerichtsverfassung, bei STENGEL-FLEISCHMANN Bd. 1, 205-206; STRUPP, Art. Verwaltungsgemeinschaften, bei STENGEL-FLEISCHMANN Bd. 3, 735 ff.; TRIEPEL, Reichsaufsicht 291

144) vgl. Aufstellung bei MEYER-ANSCHÜTZ 851 FN 1; auf Grund dieser Konventionen gliederten die übrigen deutschen Landesherrn ihre Armeen dem preußischen Heer an

144a) vgl. PrGS. 1868, 1; 1878, 18; 1887, 177; durch diesen Vertrag übertrug das Land Waldeck seine gesamte Verwaltung auf Preußen

145) so HÄNEL, Staatsrecht Bd. 1, 490 FN 3; MEYER-ANSCHÜTZ 851 FN 1; v. RÖNNE Bd. 2, 2. Abt., 126

145a) vgl. ARNDT 90-91; MEYER-ANSCHÜTZ 166; v. RÖNNE Bd. 1, 61 FN 1

für alle Verwaltungsanschlüsse erforderlich; denn es sei für das Reich nicht ohne Bedeutung, ob der Staat A oder der Staat B in seinem Namen tätig werde [146]. Ihm gegenüber betonte aber die herrschende Lehre: Dem Reich komme es nur darauf an, daß die einzelstaatliche Verwaltung nach den von ihm festgesetzten Normen geführt und den verfassungsmäßigen Pflichten des Einzelstaates ihm gegenüber genügt werde [147]. Die RV bestimme zwar das Maß der Hoheitsrechte, welches den Einzelstaaten verbleibe, enthalte aber keine Vorschrift, daß die Einzelstaaten diese Rechte selbst auszuüben hätten [147a]. Nur in den Fällen, in denen der Verwaltungsanschluß einer "Selbstpreisgabe" des sich anschließenden Landes gleichkam, forderte ein größerer Teil der Lehre ein verfassungsänderndes Reichsgesetz, da solche Vorgänge die Verfassungsgrundlage des Reichs berührten [148]. Doch wurde noch nicht einmal der "Waldecksche Akzessionsvertrag", in welchem Waldeck seine gesamte Verwaltung auf Preußen übertrug, als ein solcher Fall angesehen.

B. GE DER LÄNDER UNTER DER RV 1919

Das Schrifttum zur WRV hielt gleichermaßen GE der Länder für unproblematisch und ohne weiteres zulässig. Die Finanzschwäche der kleinen Länder, die ungünstige Führung der Landesgrenzen und das Streben nach Verbesserung der Verwaltung ließen ihre Zahl weiter steigen [149]. Das Recht der Länder, GE zu schaffen, leitete man aus der ihnen verbliebenen eigenständigen Staatsgewalt auf bestimmten Gebieten ab [150]; die RV werde davon nicht berührt [151]. Allein FORSTHOFF

---

146) a.a.O. 98

147) so TEPELMANN 22

147a) so LABAND Bd.4, 29 FN 1; ebenso ANSCHÜTZ, Staatsrecht 172; ARNDT 487; v.SEYDEL 29 und 375; TRIEPEL, Reichsaufsicht 292

148) neben ZORN 98 auch HÄNEL, Staatsrecht Bd.1, 347-348 und G.MEYER 533

149) vgl. Anh.II Nr.14-21, 47-54, 56, 61-65

150) so BÜHLER HdbDStR Bd.1, 696; HATSCHEK-KURTZIG Bd.2, 657; KERN HdbDStR Bd.1,360; MEDICUS JöR 20,114; O.MEISSNER 232

151) so GEBHARD 133

behauptete, daß es im Bundesstaat eine über das Gebiet eines einzelnen Gliedstaates hinausgreifende öffentliche Institution, die nicht reichsöffentliche Institution sei, nicht geben könne[152]. STIER-SOMLO forderte ohne nähere Begründung zur Errichtung von Verwaltungsgemeinschaften das Einvernehmen des Reichs mit den beteiligten Ländern[153]. Im Jahre 1932 stellte NEUBER eine gewohnheitsrechtlich begründete Befugnis der Länder zur Bildung von GE fest[154].

---

152) FORSTHOFF, Körperschaft 77

153) a.a.O. 407

154) a.a.O. 65

3. KAPITEL:

Die Verbindlichkeit der Länderverträge über Gemeinschaftseinrichtungen

§ 9

A. DIE VERBINDLICHKEIT VON ZWISCHENLÄNDERVERTRÄGEN ALLGEMEIN

GE der Bundesländer beruhen teils mittelbar, teils unmittelbar auf Vertrag [155]. Eine Untersuchung ihrer Verfassungsmäßigkeit hat deshalb mit der Frage zu beginnen, ob die Länder überhaupt rechtswirksam miteinander Verträge schließen können.

I. Da nicht ihr Wille, sondern das Gesetz die Kontrahenten an den Vertrag bindet [156], sind Verträge der Länder untereinander nur dann und insoweit rechtsverbindlich, als eine über ihnen stehende Rechtsnorm deren Verbindlichkeit anordnet. Dementgegen will STERN [157] die Verbindlichkeit des Vertrages aus der "Apriorität des Vertragsbegriffs" ableiten: "Der Vertrag trägt seine Verbindlichkeit und die Verpflichtungskraft der Parteien in sich ... Rechtsnormen vermögen allenfalls Ausnahmen von diesem Grundsatz zu statuieren." Zugegeben, der Vertrag ist "keine erst durch das positive Recht geschaffene Regelungsform menschlicher Beziehungen", sondern eine "Urform friedlichen menschlichen Zusammenlebens" [158]. Doch muß STERN selbst einräumen, daß jede Rechtsordnung zum Institut des Vertrages, gerade weil er ein apriori-

---

155) für interne GE vgl. oben S.17, für externe GE vgl. oben S.32, für privatrechtlich organisierte GE vgl. oben S.16

156) vgl. RADBRUCH 244; ebenso APELT, Vertrag 47; FRIAUF AöR 88,278; F.v. HIPPEL 104; IMBODEN 64-65; O.MAYER AöR 3,49; anders TRIEPEL, Völkerrecht und Landesrecht 32: Rechtsquelle könne auch ein zu einer Willenseinheit durch Willenseinigung zusammengeflossener Gemeinwille mehrerer Rechtssubjekte sein; hiergegen mit Recht PARTSCH, Art. Vereinbarungstheorie, bei STRUPP-SCHLOCHAUER Bd.3, 489-491

157) a.a.O. 130; ebenso ROELLENBLEG 59,72

158) STERN 122

sches, ein vorgefundenes Institut ist, Stellung nehmen muß, so daß, wenn die Kontrahenten einer Rechtsordnung unterworfen sind, doch allein diese Rechtsordnung entscheidet, ob ein Vertrag verbindlich ist oder nicht [159]. Selbst wenn also dem Vertrag a priori Verbindlichkeit zukommt, hat das für Zwischenländerverträge keine Bedeutung, weil die Bundesländer unter einer gemeinsamen Rechtsordnung stehen.

II. Ob die Rechtsnorm, die nach dem Gesagten die Verbindlichkeit der Zwischenländerverträge anordnen muß, im Völkerrecht oder im deutschen Staatsrecht zu suchen ist, mit anderen Worten: ob die Bundesländer in einem völkerrechtlichen oder in einem staatsrechtlichen Verhältnis zueinander stehen, ist umstritten. Da die Länder "Staaten" und untereinander rechtlich gleichgeordnet sind [160], hat man vielfach die zwischen ihnen geschlossenen Verträge ohne weitere Begründung dem Völkerrecht zugewiesen [161]. Das Verhältnis der Bundesländer zueinander unterscheidet sich jedoch wesentlich von dem "auswärtigen" Verhältnis souveräner Staaten, zu dessen Ordnung das Völkerrecht dient. Das Völkerrecht kennt keinen Gesetzgeber, keinen Richter und keinen Vollstrecker der Richtersprüche. Die Verhältnisse unter den Bundesländern können aber gemäß dem über ihnen stehenden GG vom Bundesgesetzgeber geregelt werden, sofern er für das jeweilige Sachgebiet zuständig ist; durch Änderung der Kompetenzverteilungsnormen des GG kann er sich, beschränkt nur durch die Bestimmung des Art. 79 III GG, diese Zuständigkeit verschaffen. Ferner entscheiden Bundesgerichte gemäß Art. 93 I Nr. 4 GG, § 50 I Nr. 1 VwGO über die Streitigkeiten zwischen den Ländern. Ihre Entscheidungen sind kraft Bundesrechts vollstreckbar (vgl. § 35 BVGG, §§ 167, 170, 172 VwGO). Die völkerrechtlichen Zwangsmittel Retorsion, Repressalie und Krieg dürfen Bundesländer untereinander nicht anwenden; vielmehr verpflichtet der verfassungsmäßige Grundsatz der Bundestreue die Länder zur Verständigung und

---

159) STERN 132-133

160) vgl. MAUNZ bei MAUNZ-DÜRIG Rdnr. 15/Art. 20

161) so für die Rechtslage unter der WRV FICKER 11-12; G. JELLINEK, Staatslehre 494 FN 1; MEYER-ANSCHÜTZ 809-810; NAWIASKY, Bundesstaat 120; THOMA HdbDStR Bd. 1, 178; für die Rechtslage unter dem GG BEER 229, weil die Gliedstaaten eines Bundesstaates Völkerrechtssubjekte seien und daher alle von ihnen geschlossenen Verträge auf völkerrechtlicher Ebene lägen

162) so VERDROSS 5

zu einvernehmlichem Zusammenwirken. Daher kann das Völkerrecht als die "Rechtsordnung der Internationalen Gemeinschaft" [162] im Verhältnis der Bundesländer zueinander keine Anwendung finden.

Den Besonderheiten im Verhältnis der Bundesländer zueinander gegenüber dem "auswärtigen" Verhältnis souveräner Staaten glaubt die Meinung Rechnung zu tragen, die unter den Bundesländern ein durch die Bestimmungen des GG modifiziertes Völkerrecht gelten lassen will [163]. Wenn aber das GG und somit Staatsrecht bestimmt, inwieweit völkerrechtliche Regeln auf das Verhältnis der Bundesländer zueinander angewendet werden können, dann wird dieses Verhältnis vom Staatsrecht bestimmt und werden lediglich zur inhaltlichen Bestimmung dieses Staatsrechts völkerrechtliche Regeln herangezogen [164].

Es muß also eine Norm des die Länder überwölbenden Bundesstaatsrechts nachgewiesen werden, die die Verbindlichkeit der von ihnen miteinander abgeschlossenen Verträge anordnet.

III. Der Satz "pacta sunt servanda" - seine Geltung als allgemeine Regel des Völkerrechts unterstellt - in Verbindung mit Art. 25 GG kann diese Verbindlichkeit nicht begründen [165]. Ob dieser Satz überhaupt durch Art. 25 GG in Bundesrecht transformiert worden ist, mag dahinstehen [166]. Jedenfalls sind

---

163) so Hans HUBER VVDStRL 19, 144; H. KRÜGER, Völkerrecht im Bundesstaat 244-248; MOSLER VVDStRL 19, 146-147; ROELLENBLEG 62; SCHAUMANN VVDStRL 19, 124-125, 148; MAUNZ bei MAUNZ-DÜRIG Rdnr. 66/Art. 32 spricht von einer "völkerrechtsähnlichen Ebene", auf der die Verträge zwischen den Ländern geschlossen würden.

164) so ARMBRUSTER 7-8; DÜRIG VVDStRL 19, 152; HAEGERT NJW 1964, 13; KAISER VVDStRL 19, 150-151; KÖLBLE Spey. V. 11, 55; MALLMANN, Art. "Völkerrecht und Bundesstaat" bei STRUPP-SCHLOCHAUER Bd. 3, 640 (648-650); MENZEL VVDStRL 19, 150; MERK VVDStRL 19, 147-148, 154; MONZ 46-47; H. SCHNEIDER DÖV 1957, 648-649 u. VVDStRL 19, 13-14; P. SCHNEIDER 6. Nach BVerfGE 4, 250 (275-276) konnte 1946/1947 ein Staatsvertrag zwischen den deutschen Ländern nur nach dem vom Besatzungsrecht überlagerten deutschen Verfassungsrecht zustandekommen.

165) so aber für Art. 4 WRV ANSCHÜTZ HdbDStR Bd. 1, 299

166) verneinend FRIAUF 277, HAMANN Anm. B1/Art. 25, weil dieser Satz den einzelnen Bürger nicht unmittelbar berechtigen und verpflichten könne, Art. 25

nach ihm nur solche Verträge einzuhalten, die die Beteiligten verbindlich abschließen konnten. Es ist aber gerade die Frage, ob die Bundesländer miteinander verbindlich Verträge abschließen können [167].

IV. Eine solche die Verbindlichkeit der Länderverträge anordnende Norm besteht aber insoweit, als die Länder zum Abschluß von Verträgen miteinander befugt sind; denn eine derartige Ermächtigung wäre sinnlos, wenn nicht im gleichen Umfang die Verbindlichkeit der Länderverträge angeordnet würde [168]. Eine ausdrückliche allgemeine Ermächtigung der Länder zum Abschluß von Verträgen miteinander, wie z.B. die österreichische Verfassung [169] und die schweizerische Verfassung [170] sie kennen, enthält das GG nicht. In Bundesgesetzen ist dagegen für einzelne Fälle den Ländern ein vertragliches Zusammengehen anheimgestellt worden [171].

1) Suchen wir nach einer Ermächtigung der Länder zu Vertragsabschlüssen miteinander, so kann sie aus Art. 30 GG nicht hergeleitet werden, nach dem die Länder das Recht zur Wahrnehmung aller Staatsaufgaben und zur Ausübung aller staatlichen Befugnisse haben, soweit das GG nicht den

---

GG dies aber für die in das innerstaatliche Recht zu transformierenden Völ-
-kerrechtsregeln voraussetze; bejahend dagegen v. MANGOLDT-KLEIN Anm. III 3 c zu Art. 25, MAUNZ, Staatsrecht 291, die alle allgemeinen Regeln des Völkerrechts für durch Art. 25 GG inkorporiert halten.

167) ebenso H. SCHNEIDER VVDStRL 19, 16

168) vgl. NEUBER 79

169) Art. 107: "Vereinbarungen der Länder untereinander können nur über Angelegenheiten ihres selbständigen Wirkungsbereiches getroffen werden und sind der Bundesregierung unverzüglich zur Kenntnis zu bringen."

170) Art. 7: "Besondere Verträge politischen Inhalts zwischen den Kantonen sind untersagt. Dagegen steht ihnen das Recht zu, Verkommnisse über Gegenstände der Gesetzgebung, des Gerichtswesens und der Verwaltung unter sich abzuschließen."

171) z.B. § 19 III 1 JWG, § 1 G. über die Errichtung der Verwaltungsbehörden der Kriegsopferversorgung (BGBl. 1951 I 169), § 3 II G. über die Errichtung eines Bundeskriminalpolizeiamts (BGBl. 1951 I 165), § 7 II SGG, § 3 II VwGO

Bund für zuständig erklärt [172]. Hiernach sind die Länder zwar "Staaten mit eigener - wenn auch gegenständlich beschränkter - nicht vom Bunde abgeleiteter, sondern von ihm anerkannter staatlicher Hoheitsmacht" [173] und bei der Wahrnehmung ihrer Zuständigkeiten frei, abgesehen von den im GG statuierten Beschränkungen. Aber das Recht jedes Landes auf Verfolgung aller staatlichen Zwecke und Ausübung aller staatlichen Befugnisse erstreckt sich nur auf sein jeweiliges Landesgebiet und befugt nicht, Rechtswirkungen gegenüber anderen Ländern auszulösen, wie sie durch einen Vertrag begründet werden. Genauso wenig kann von der Gestaltungsfreiheit der Länder bei der Erfüllung ihrer Aufgaben auf die Ermächtigung der Länder zum Abschluß von Verträgen über den Inhalt der zu treffenden Maßnahmen gefolgert werden. Zwar kann eine Angelegenheit nur dann vertraglich geregelt werden, wenn die Rechtsordnung den Beteiligten die Wahl zwischen mehreren Gestaltungsmöglichkeiten läßt, und enthält jede Dispositivnorm auch eine Ermächtigungsnorm oder setzt sie voraus; denn der Adressat der Dispositivnorm kann seine Gestaltungsfreiheit nur dann gebrauchen, wenn er zu irgendeiner bestimmten Form rechtserheblichen Verhaltens ermächtigt ist. Im öffentlichen Recht ist jedoch anders als im Zivilrecht nicht der Vertrag das typische Dispositionsmittel, sondern wird die eingeräumte Gestaltungsfreiheit im allgemeinen durch Verwaltungsakt oder durch sonstige einseitige Maßnahmen betätigt. Deshalb kann im öffentlichen Recht von der Dispositivnorm, die den Inhalt der zu treffenden Regelung freistellt, nicht ohne weiteres auf eine Ermächtigungsnorm geschlossen werden, die die Ausübung der eingeräumten Gestaltungsfreiheit durch V e r t r ä g e gestattet. Vielmehr muß in jedem Falle besonders geprüft werden, ob der Adressat der Dispositivnorm das ihm eingeräumte Ermessen in dieser Weise gebrauchen darf [174].

2) Wo im Bundesverfassungsrecht findet sich aber eine Norm, die die Länder zum Abschluß von Verträgen miteinander ermächtigt? H. SCHNEIDER hat sein Referat auf der Staatsrechtslehrer-Tagung 1960 über das Thema "Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat" mit den Thesen eingeleitet: Vertragliche Beziehungen öffentlich-rechtlicher Art zwischen den Glied-

---

172) so aber BayVGH DVBl. 1964, 642 (644); ARMBRUSTER 4; PFEIFFER NJW 1962, 565; SAMPER BayVBl. 1964, 320; widersprüchlich ROELLENBLEG 62 FN 293 einerseits, 64 andererseits

173) so BVerfGE 1, 14 (34)

174) vgl. FRIAUF AöR 88, 280-284

staaten eines Gesamtstaates fänden sich in vielen föderalistisch aufgebauten Gemeinwesen; auch in der deutschen Verfassungsgeschichte seien sie eine bekannte Erscheinung; die Befugnis der Gliedstaaten zum Abschluß von Verträgen miteinander gelte als eine föderalistische Selbstverständlichkeit, die in den gesamtstaatlichen Verfassungen nicht erwähnt, sondern stillschweigend vorausgesetzt werde [175]. Diese Grundsätze wurden in der Diskussion fast einhellig gebilligt [176], und dies - wie ein Blick auf die ausländischen bundesstaatlichen Verfassungen [177], die vergangenen deutschen Verfassungen und das GG ergibt - zu Recht.

In § 8 I des Entwurfs für eine Verfassung des Deutschen Reiches vom 28. März 1849 hieß es: "Die einzelnen deutschen Regierungen sind befugt, Verträge mit anderen deutschen Regierungen abzuschließen." In der RV von 1871 wurde die Möglichkeit von Länderverträgen dagegen nicht erwähnt; die Befugnis der Länder zum Abschluß von Verträgen miteinander blieb jedoch unbestritten [178]. Auch das Schrifttum zur WRV erkannte die Vertragsfähigkeit der Länder einhellig an [179]. Da demnach bei Inkrafttreten des GG schon ein Jahrhundert lang das Recht der Gliedstaaten des deutschen Bundesstaates zum Abschluß von Verträgen miteinander über alle Gegenstände ihres Zuständigkeitsbereichs unwidersprochen bestand, hätte das GG - wenn es hieran etwas ändern wollte - dies ausdrücklich bestimmen müssen. Aus seinem Schweigen aber kann geschlossen werden, daß dieses Recht der Länder aufrechterhalten bleiben sollte.

Darüber hinaus spricht das GG in Art. 32 III - wie schon die WRV in Art. 78 II - den Ländern das Recht zu, in Angelegenheiten, zu deren gesetzlicher Regelung sie zuständig sind, mit Zustimmung des Bundes bzw. Reiches mit auswärtigen Staaten Verträge abzuschließen. Die Zuständigkeit zum Abschluß von Verwaltungsabkommen hat das GG nicht ausdrücklich zwischen Bund und Ländern verteilt; nach herrschender Meinung folgt sie der Verwaltungskompetenz gemäß Art. 30, 83 ff. GG [180]. Im

---

175) VVDStRL 19, 1-2

176) anders hinsichtlich solcher Verträge, in denen die Länder ihre Gesetzgebungstätigkeit koordinieren, SCHÜLE VVDStRL 19, 155

177) vgl. die oben Seite 51 FN 169, 170 zitierten Artikel der österreichischen und der schweizerischen Verfassung

178) vgl. oben Seite 45

179) vgl. FICKER 11

180) vgl. MAUNZ bei MAUNZ-DÜRIG Rdnr. 68, 69/Art. 32

Rahmen ihrer Verwaltungskompetenz sind die Länder daher auch zum Abschluß von Verwaltungsabkommen mit ausländischen Staaten befugt.

Aus diesen "auswärtigen" Befugnissen der Länder läßt sich als argumentum a fortiori entnehmen, daß sie in demselben Umfang auch zu Verträgen miteinander befugt sind [181].

Schließlich hatte Art. 40 des Herrenchiemseer Entwurfs eines Grundgesetzes bestimmt: "Die Länder können über Gegenstände, die in ihren Aufgabenbereich fallen, Vereinbarungen mit anderen deutschen Ländern treffen." In der Begründung hieß es, es bestünden keine Bedenken gegen innerdeutsche Vereinbarungen zwischen den Ländern: "Falls ein Bedürfnis für einheitliche oder gleichmäßige Regelung vorhanden sein sollte, ohne daß die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes sich hierauf erstreckt oder ohne daß der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht hat, ist der gegebene Weg zur Behebung des Bedürfnisses der der Vereinbarung unter den Ländern" [182]. Diese Bestimmung wurde im Hauptausschuß des Parlamentarischen Rates ohne Begründung gestrichen, und zwar nicht, weil man sie der Sache nach nicht aufrechterhalten wollte, sondern weil ihr Inhalt selbstverständlich und sie selbst daher überflüssig erschien [183].

Die Länder sind also kraft Gewohnheitsrechts, bestätigt durch Art. 32 III GG, zum Abschluß von Verträgen über alle Gegenstände ihres Zuständigkeitsbereichs ermächtigt. Im gleichen Umfang sind die zwischen ihnen geschlossenen Verträge rechtsverbindlich [184].

Gegen die zunehmende Regelung von Länderaufgaben in Ländervereinbarungen ist das Bedenken geäußert worden, hierdurch würden die Landespar-

---

181) ebenso KRAPP 55-56; MAUNZ bei MAUNZ-DÜRIG Rdnr. 64 / Art. 32; MERK VVDStRL 19, 135; ROELLENBLEG 67

182) vgl. Verfassungsausschuß der Ministerpräsidentenkonferenz der westlichen Besatzungszonen: Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10.-23. Aug. 1948, München o.J., 30

183) vgl. Parlamentarischer Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, Stenogr. Protokoll der 57. Sitzung vom 5. Mai 1949 S. 751; v. MANGOLDT 130-131

184) ganz herrschende Meinung. Vgl. BVerfGE 12, 205 (251-252) (das BVerfG geht davon aus, daß die Länder Vereinbarungen miteinander schließen dürfen, sagt aber nichts zu deren Rechtsgrundlage); BACHOF, Gutachten 14; BEER 226-227; FORSTHOFF, Gutachten 2-3 (mit Ausnahme solcher Verträge, durch die einheitliches Landesrecht für das gesamte Bundesgebiet geschaffen wird);

lamente zugunsten der Landesexekutiven entmachtet. Denn die Art und Weise der Erfüllung einer Aufgabe werde von den Exekutiven vereinbart, und die Parlamente könnten dann - soweit das Ergebnis in einem Staatsvertrag niedergelegt worden sei - nur noch "ja" oder "nein" sagen, sonst jedoch den Inhalt der Regelung nicht beeinflussen; aber auch wenn es sich lediglich um eine abgestimmte Gesetzesvorlage handle, würde einer im Parlament etwa auftretenden Kritik mit dem Hinweis begegnet, daß der Text koordiniert und man sich nicht aus dem einheitlichen Vorgehen der übrigen Länder ausschließen könne [185]). Freilich ist das ein bedenklich schwaches Parlament, das seine Kritik gegenüber einem solchen von der Regierung oder einem "vorgeschickten" Abgeordneten vorgebrachten Argument zurückstellt. Zwar kann das Parlament zu einem Staatsvertrag nur "ja" oder "nein" sagen. Es kann aber den Inhalt des Vertrages dadurch beeinflussen, daß es ihn ablehnt und in der Debatte erkennen läßt, bei welchen Abänderungen es später zustimmen würde. Die Gefahr einer Entmachtung der Parlamente entsteht daher weniger aus dem Vertragswesen als solchem als aus der Schwäche des Parlaments, das seine Rechte nicht allseits und immer wahrnimmt.

§ 10

B. DIE VERBINDLICHKEIT VON ZWISCHENLÄNDERVERTRÄGEN ÜBER GE INSBESONDERE

Wenn die Länder im Grundsatz berechtigt sind, miteinander - auch zum Zwecke der Selbstkoordination - Verträge abzuschließen, muß doch für die einzelnen Ar-

---

v. MANGOLDT-KLEIN Anm. VII/Art. 32; MAUNZ bei MAUNZ-DÜRIG Rdnr. 64/Art. 32; WOLFF Verwaltungsrecht § 25 X.
Die Landesverfassungen gehen entweder ausdrücklich (so Art. 43 Hamb. Verf., Art. 25 II sh. Verf.) oder stillschweigend von der Zulässigkeit von Länderverträgen aus, indem sie Regelungen über den Abschluß von Staatsverträgen treffen, ohne solche zwischen den Ländern auszuschließen (vgl. Art. 50 bw. Verf., Art. 72 II, 181 bay. Verf., Art. 103 II hess. Verf., Art. 26 II nds. Verf., Art. 66 nrw. Verf., Art. 101 rh-pf. Verf., Art. 97 sld. Verf.).

185) vgl. HESSE 20; W. WEBER VVDStRL 19, 159

ten der Verträge noch eine besondere Ermächtigungsnorm nachgewiesen werden, um ihre Verbindlichkeit zu begründen. Wir müssen daher untersuchen, ob das GG die Länder zum Abschluß von Verträgen speziell über die Gründung von GE ermächtigt.

I. Für die Rechtslage unter der WRV hat im Jahre 1932 NEUBER eine Ermächtigung der Länder zur Begründung aller Arten von GE dem Gewohnheitsrecht entnommen [186], im Hinblick auf die ganz überwiegende Billigung dieser verbreiteten Praxis in der Literatur [187] zu Recht. Damals waren dieselben Formen von GE wie heute bekannt [188].

Seit Inkrafttreten des GG haben die Länder wieder zahlreiche GE geschaffen. Durch ihre neuen Zweckverbandsgesetze, die die Gemeinden zur Bildung grenzüberschreitender Zweckverbände ermächtigen, dürfte die Bildung öffentlich-rechtlich organisierter Zwischenländer-Verbände weiter gefördert werden [189]. Von einer gewohnheitsrechtlichen Ermächtigung der Länder zur Gründung von GE ist aber im Schrifttum bisher ausdrücklich noch nicht wieder die Rede gewesen [190]. Die erwähnten Zweckverbandsgesetze gehen jedoch ohne weiteres von der Zulässigkeit der Begründung zwischenländerrechtlicher Organisationen aus. Da auch in der Literatur stets nur die Grenzen für GE oder die Unzulässigkeit einzelner Formen von GE diskutiert werden, bleibt im Grunde die gewohnheitsrechtliche Ermächtigung der Länder zum Abschluß von Verträgen über GE unbestritten [191]. Eine Ausnahme machen nur HAEGERT und SCHÜLE [192]. SCHÜLE sieht in ihnen "eine Art Ausklammerung des Bundesrates". Nach HAEGERT hat das GG mit der Zuweisung bestimmter Kompetenzen an die Länder zugleich bestimmt, diese Sachgebie-

---

186) a.a.O. 65

187) vgl. oben Seite 46 f.

188) siehe Anh. II

189) vgl. § 24 II Nr.3 bw.ZweckverbandsG vom 24. Juli 1963 (bw.GBl. 1963,114 § 4 III, § 29 I Nr.3 nrw.G über kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 26. April 1961 (nrw.GVBl.1961, 190), § 7 II rhpf.ZweckverbandsG vom 3. Dez. 1954 (rhpf.GVBl.1954,156)

190) dieser Gedanke klingt an bei IPSEN 247-248

191) so auch KRATZER DVBl.1963,309

192) HAEGERT NJW 1961,1137 ff.; SCHÜLE VVDStRL 19,155

te seien im wesentlichen nach den Gesichtspunkten des Einzelstaates und nicht nach denen der Gesamtheit zu verwalten. Es gäbe keinen anderen Weg zur Zentralisierung von Länderaufgaben als den der Verfassungsänderung auf Bundesebene. Denn da Zentralismus wie Föderalismus Entwicklungsprinzipien der gesamtstaatlichen Verfassung seien, könnten sie nur in den von der Verfassung für die Gesamtheit berufenen Organen zur Geltung kommen. Jede andere Entwicklung sei unorganisch und führe zu Mißbildungen. Ob aber die Bundesverfassung auch auf anderem Wege als durch die Bundesorgane zentralistische oder föderalistische Tendenzen zur Geltung kommen läßt, untersucht HAEGERT nicht. Sonst wäre er sicher auf den im deutschen Bundesstaat überkommenen Gewohnheitsrechtssatz über die Ermächtigung der Länder zur Bildung von GE gestoßen, der in der Weimarer Zeit entstanden und, wie die Literatur zeigt, auch im Bundesverfassungsrecht nach 1949 bestehengeblieben ist.

II. Allerdings hält das gegenwärtige Schrifttum nun auch nicht ausnahmslos alle Formtypen von GE für grundgesetzlich zulässig. Vielmehr werden nach den oben auf Seite 8 - 13 beschriebenen Gesichtspunkten Unterscheidungen getroffen:

1) Privatrechtlich organisierte GE finden nirgends Bedenken[193].

Von den öffentlich-rechtlich organisierten GE bleiben die internen und externen "Hilfs-"GE unbeanstandet[194]. Allein ZEIDLER[195] wendet

---

193) vgl. KÖLBLE NJW 1962, 1083; KÖTTGEN JöR 3, 144 und 11, 306; PFEIFFER NJW 1962, 567

194) ihre Zulässigkeit bejahen ausdrücklich: BACHOF, Gutachten 36; FRÖHLER 17; GEIGER, Mißverständnisse 26-27; GIESE-SCHUNCK Vorbemerkung vor Abschnitt IV; KÖLBLE NJW 1962, 1083; KÖTTGEN JöR 11, 307; KRAPP 81-82; KRATZER DVBl. 1963, 309; v. MANGOLDT-KLEIN Anm. II 3 b/Art. 50; MAUNZ in MAUNZ-DÜRIG Rdnr. 11/Art. 50; PFEIFFER NJW 1962, 567; SCHEUNER DÖV 1962, 648; v. STRALENHEIM BayVBl. 1962, 70

195) Gutachten 41

sich generell gegen die Zulässigkeit normativer Verträge, die allen öffentlich-rechtlich organisierten externen GE zugrunde liegen: Wollte man neben Bundesrecht und Landesrecht noch gemeines Länderrecht anerkennen, so hätte das GG dies ausdrücklich bestimmen müssen, weil damit die traditionelle Auffassung über die Rechtsquellen im Bundesstaat preisgegeben würde. ZEIDLER würdigte jedoch nicht die Tatsache, daß im deutschen Bundesstaat Verträge zwischen den Bundesländern als Organisations- und Rechtsquelle schon lange bekannt[196] und unbeanstandet sind. Die deutsche Verfassungstradition hätte im Gegenteil dann eine ausdrückliche Bestimmung des GG erfordert, wenn normative Verträge zwischen den Ländern keine Organisations- und Rechtsquelle mehr hätten bilden sollen.

Gegen alle öffentlich-rechtlich organisierten GE, die selbst nach außen öffentlich-rechtlich tätig werden, wenden sich BETTERMANN und KLEIN[197]; sie meinen, die den Ländern zugewiesenen Kompetenzen dürften nicht zentral, sondern müßten von jedem Lande durch eine eigene Einrichtung wahrgenommen werden.

Dieses auf den Sinn der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung gestützte Argument verbietet nach anderen Autoren nur externe-integrierte GE[198]; diese Art von GE wird auch wegen Unvereinbarkeit mit dem bundesstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik[199], wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der demokratischen Kontrolle der Exekutive in den Ländern (Art. 28 GG)[200], wegen Übergriffs in Bundeskompetenzen[201] und we-

---

196) vgl. Anh. II Nr. 22-65

197) BETTERMANN VVDStRL 19, 160; KLEIN Spey. V. 11, 157-160

198) so FRÖHLER 14; HAEGERT NJW 1961, 1139 und NJW 1964, 15; KÖLBLE Spey. V. 11, 59; KRATZER DVBl. 1963, 312; H. SCHNEIDER, Gutachten 17; SCHEUNER DÖV 1962, 648; ZEIDLER, Gutachten 38-42. FORSTHOFF, Gutachten 11-13, hält aus diesem Grunde eine GE nur dann für unzulässig, wenn alle Länder sich an ihr beteiligen.

199) so FRÖHLER 14; HAEGERT NJW 1964, 12; KLEIN Spey. V. 11, 158; KÖLBLE NJW 1962, 1083-1084; KÖTTGEN JöR 3, 145-146 und JöR 11, 306; KRATZER DVBl. 1963, 311-313; SCHEUNER DÖV 1962, 648; H. SCHNEIDER VVDStRL 19 22 und Gutachten 20; ZEIDLER, Gutachten 42

200) so FORSTHOFF, Gutachten 41-42; FRIAUF AöR 88, 296 (der allerdings GE auf dem Gebiet der nichtgesetzesakzessorischen Verwaltung u. U. für zulässig hält); FRÖHLER 17-18; KÖLBLE NJW 1962, 1084-1085; KRATZER DVBl. 1963, 313; SCHEUNER DÖV 1962, 648; H. SCHNEIDER, Gutachten 23-25; ZEIDLER, Gutachten 44-46. Vgl. auch FLECK bei GELLER-KLEINRAHM Anm. 9 f gg/

gen Verstoßes gegen den Grundsatz der Bundestreue gegenüber dem Bunde[202] abgelehnt.

Interne GE, die selbst nach außen öffentlich-rechtlich tätig werden, sind nach überwiegender Ansicht zulässig, soweit die sich beteiligenden Länder keine Zuständigkeiten auf die GE übertragen, sondern die GE nur Kompetenzen ihres Trägerlandes in dessen Hoheitsbereich wahrnehmen, deren Ausübung jedoch "in rein tatsächlicher Beziehung" in den Dienst der anderen beteiligten Länder gestellt werden könne[203]. Eine "Übertragung" von Zuständigkeiten seitens der Nichtträgerländer auf die interne GE ist bisher noch in keinem Falle erfolgt. Voraussetzung für die "Übertragung" einer Kompetenz ist nämlich deren "Weggabe" durch den Berechtigten, also der Verzicht auf sie seitens des bisherigen Trägers. In keinem der den internen GE zugrunde liegenden Verträge haben aber die sich beteiligenden Länder auf eine Zuständigkeit zugunsten der GE verzichtet; vielmehr können sie die von der GE wahrgenommene Zuständigkeit in ihrem Gebiet jederzeit selbst ausüben, sie dürfen es nach manchen Verträgen nur nicht.

2) Wie gezeigt, beruhen alle Arten von internen und alle Arten von externen GE auf jeweils gleichartigen Verträgen[203a]. Wenn nun ganz überwiegend interne und externe "Hilfs-"GE für zulässig erklärt werden, besteht die gewohnheitsrechtlich begründete Ermächtigung der Länder zum Abschluß von Verträgen über interne und externe GE - gleich welcher Funktion - fort. Denn auch die Verträge über die Gründung interner "Hilfs-"GE enthalten nicht anders als die Verträge über die anderen Ar-

---

Art. 66; KÖTTGEN JöR 3, 145/146 und JöR 11, 306, der sich nicht abschließend äußert

201) so HAEGERT NJW 1961, 1139 und NJW 1964, 14; KÖLBLE Spey. V. 11, 57-58, NJW 1962, 1083, DÖV 1963, 668-669

202) so FLECK bei GELLER-KLEINRAHM Anm. 9 f hh/Art. 66; KÖLBLE Spey. V. 11, 59 und DÖV 1963, 669; H. SCHNEIDER, Gutachten 29; ZEIDLER AöR 86, 396

203) so KÖLBLE NJW 1962, 1082; KRAPP 58-60; SCHEUNER DÖV 1962, 648. Interne GE halten ohne Einschränkung für zulässig: FRÖHLER 16; GEIGER, Mißverständnisse 27; KÖTTGEN JöR 3, 144-145; MAUNZ NJW 1962, 1641 FN 3; H. SCHNEIDER, Gutachten 11; v. STRALENHEIM BayVBl. 1962, 71-72

203a) vgl. oben Seite 17 und 32

ten interner GE Verpflichtungen der beteiligten Länder über Einrichtung, Tätigkeit und Unterhaltung der GE sowie über die Einräumung von Kompetenzen (wenn auch nur koordinierender Art) an sie. Die Verträge zur Gründung externer "Hilfs-"GE enthalten ebenso wie diejenigen über die anderen Arten externer GE einen "Gesamtorganisationsakt" und Rechtsnormen (wenn auch nur für die Geschäftsführung der GE und ihr Verhältnis zu den in ihr tätigen Personen).

Allerdings könnte diese Ermächtigung hinsichtlich bestimmter Funktionsgruppen von GE durch die in dem erwähnten Schrifttum angeführten einzelnen Bestimmungen des GG eingeschränkt sein. Das soll in §§ 12 - 18 dieser Arbeit untersucht werden.

III. Eine Stütze für die hier vertretene These, daß die gewohnheitsrechtlich begründete Ermächtigung der Länder zum Abschluß von Verträgen über GE fortgilt, liefert vielleicht Art. 130 GG. Nach diesem unterstehen vom Inkrafttreten des GG an alle der öffentlichen Verwaltung oder der Rechtspflege dienenden Einrichtungen, die nicht auf Landesrecht oder Staatsverträgen zwischen den Ländern beruhen, der Bundesregierung; alle nicht landesunmittelbaren und nicht auf Staatsverträgen zwischen den Ländern beruhenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts unterliegen der Aufsicht der zuständigen obersten Bundesbehörde. Was meint Art. 130 GG mit den "auf Staatsverträgen zwischen den Ländern beruhenden" Einrichtungen bzw. juristischen Personen des öffentlichen Rechts, was bestimmt er für diese Gebilde?

1) Anhaltspunkte für eine Antwort könnten sich aus der Entstehungsgeschichte des Art. 130 GG ergeben.

Die in diesem Artikel des GG behandelte Frage der Überleitung der bi- und trizonalen Einrichtungen und der gemeinsamen Ländereinrichtungen war im Herrenchiemseer Entwurf offengeblieben [204]. Erst im Organisationsausschuß des Parlamentarischen Rates wurde sie erörtert. Der Abgeordnete KATZ regte an, die zu schaffende Verfassung müsse sich auch mit Fragen der organisatorischen Überleitung befassen; die vorhandenen

---

204) vgl. Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, Darstellender Teil, 59

zonalen und bizonalen Behörden müßten in irgendeiner Form auf die kommende Bundesregierung überführt werden [205]). Ohne Diskussion darüber, welche dieser Einrichtungen auf den Bund überführt werden sollten und welche nicht, formulierte der Organisationsausschuß einen Art. 143a: "Die Bundesregierung ist die vorgesetzte Behörde aller bizonalen und zonalen Behörden bis zu deren Auflösung oder Überführung in den Bundesdienst" und einen Art. 143 b: "Die Bundesregierung regelt alle Einzelheiten der Abwicklung der bizonalen und zonalen Behörden" [206]). Der Allgemeine Redaktionsausschuß, über dessen Beratungen keine Protokolle angefertigt wurden, faßte beide Bestimmungen in einem Art. 143 a zusammen und ersetzte den Ausdruck "bizonale und zonale Behörden" durch die Umschreibungen "Verwaltungsorgane, Behörden und sonstige der öffentlichen Verwaltung oder Rechtspflege dienende Einrichtungen, die nicht auf Landesrecht oder Staatsverträgen zwischen den Ländern beruhen" (Abs. 1) und "Nicht landesunmittelbare und nicht auf Staatsverträgen zwischen den Ländern beruhende Selbstverwaltungen" (Abs. 3). Erläuternd hierzu hieß es in einer Fußnote: "Der Ausschuß schlägt vor, den juristisch ungenauen Ausdruck "bizonale und zonale Behörden" zu vermeiden und statt dessen die vorgeschlagene Umschreibung zu nehmen, die sämtliche nunmehr zu überführenden Behörden umfassen dürfte." [207]) Auch der Organisationsausschuß hielt diese Fassung für klarer und schloß sich ihr an. Der Abgeordnete DEHLER erklärte zur Frage, was mit den auf Staatsverträgen zwischen den Ländern beruhenden Einrichtungen, die nicht auf den Bund überführt werden sollten, gemeint sei, lediglich: "Einrichtungen wie der Länderrat in Stuttgart usw. sind ausgenommen." Dem Hinweis von KATZ: "Der ist wohl schon aufgelöst oder in der Auflösung!" entgegnete er: "Wir (d.h. der Allgemeine Redaktionsausschuß) halten die Worte "bizonale und zonale Behörden" nicht für glücklich. Wir haben sie negativ umschrieben" [208]). Die weiteren Stationen der Verfassungs-

---

205) vgl. Parl. Rat, Kombinierter Ausschuß für die Organisation des Bundes und für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege, Stenogr. Protokoll der 16. Sitzung vom 20. Okt. 1948, S. 1

206) vgl. Anlage 1 zum Kurzprotokoll der 18. Sitzung des Organisationsausschusses vom 27. Oktober 1948

207) Fassung durch den Allgemeinen Redaktionsausschuß vom 18. November 1948, vgl. Parl. Rat, GG für die BRD (Entwürfe), 37

208) vgl. Stenogr. Protokoll der 27. Sitzung des Organisationsausschusses vom 6. Dez. 1948, S. 49-50

gebung durchlief die Regelung, daß "nicht auf Landesrecht oder Staatsverträgen zwischen den Ländern beruhende Einrichtungen" auf den Bund überführt werden sollten, ohne Diskussion und Änderung [209].

Mit den hier auszulegenden Formulierungen wollte der Verfassungsgeber also nur die nicht auf den Bund zu überführenden Einrichtungen umschreiben. Über Art und Struktur der "auf Staatsverträgen zwischen den Ländern beruhenden" Einrichtungen dagegen wie auch über die Frage ihrer Zulässigkeit machte er sich keine Gedanken.

2) Bei der Auslegung einer Norm kommt es jedoch in erster Linie gar nicht auf die Entstehungsgeschichte, sondern auf objektive Gesichtspunkte an. Nach dem BVerfG [210] ist hierfür maßgebend der in der Vorschrift zum Ausdruck kommende objektivierte Wille des Gesetzgebers, so wie er sich aus ihrem Wortlaut und dem Sinnzusammenhang ergibt, in den sie hineingestellt ist. Bei Anwendung dieser Grundsätze ergibt sich für die hier interessierenden Fragen:

a) Wenn Art. 130 GG von "auf Staatsverträgen zwischen den Ländern beruhenden Einrichtungen" spricht, so deutet dies auf Einrichtungen, die unmittelbar durch Vertrag zwischen den Ländern geschaffen worden sind und nicht durch Organisations- oder Rechtsakt einzelner Länder auf Grund eines Vertrages. Wenn ferner die "auf Staatsverträgen zwischen den Ländern beruhenden Einrichtungen" neben den "auf Landesrecht" beruhenden Einrichtungen genannt werden, so besteht offenbar zwischen beiden der Unterschied, daß erstere nicht auf (Einzel-)Landesrecht basieren. Mit den "auf Staatsverträgen zwischen den Ländern beruhenden Einrichtungen" meint Art. 130 GG daher offenbar die externen GE, die - wie oben auf Seite 32 dargelegt wurde - samt ihren Rechtsbeziehungen unmittelbar auf Vertrag und nicht auf parallele Organisations- und Rechtsakte der beteiligten Länder gegründet sind.

b) Seinem Wortlaut nach unterstellt Art. 130 GG alle bei seinem Inkrafttreten bestehenden Einrichtungen auf dem Gebiet der Exekutive und Judikative, die nicht auf Landesrecht oder Staatsverträgen zwischen den Ländern beruhen, sowie zwei namentlich genannte vertraglich be-

---

209) vgl. Parl. Rat, Fundstellenverzeichnis zu Art. 130
210) BVerfGE 1, 299 (312)

gründete Einrichtungen der Länder der Bundesregierung. Abgesehen von diesen beiden Ausnahmen besagt Art. 130 GG ausdrücklich weder etwas über das rechtliche Schicksal der bei seinem Inkrafttreten bestehenden externen GE [211]) noch etwas darüber, ob solche Einrichtungen neu begründet werden können. Wenn Art. 130 GG jedoch das Bestehen dieser Einrichtungen zur Kenntnis nimmt, sie aber einerseits nicht auf den Bund überführt, andererseits auch nicht ausdrücklich verbietet, so kann daraus der Schluß gezogen werden, daß das GG nicht nur die bei seinem Inkrafttreten vorhandenen externen GE als solche hat bestehen lassen, sondern daß es auch die zu diesem Zeitpunkt geltende gewohnheitsrechtliche Ermächtigung der Länder zum Abschluß von Verträgen über solche Einrichtungen unberührt gelassen hat [212]).

KÖTTGEN [213]) meint dagegen, Art. 130 GG sei nur eine Überleitungsvorschrift und für die heutige Rechtslage nicht beweiskräftig. Dabei läßt er jedoch außer Acht, daß die Befugnis der Länder zum Abschluß von Verträgen über externe GE durchaus ein in einer Überleitungsvorschrift zu behandelndes Thema war, da diese Befugnis vor dem Inkrafttreten des GG gewohnheitsrechtlich bestand und sich die Frage ihrer Fortgeltung stellte; auch hat das GG bei seinem Inkrafttreten bestehende Ermächtigungen, die es nicht fortgelten lassen wollte, in Überleitungsvorschriften ausdrücklich aufgehoben (vgl. Art. 122, 129 III GG) [214]).

Art. 130 GG ist demnach ein Beleg für das Fortgelten der gewohnheitsrechtlich begründeten Ermächtigung der Länder zum Abschluß von Verträgen über externe GE.

Die Einschränkung FORSTHOFFs [215]), Art. 130 GG könne die Zulässigkeit höchstens "regionaler" GE beweisen, nicht aber die Zulässigkeit von für das gesamte Bundesgebiet zuständigen GE, weil es letztere bei seinem

---

211) damals bestanden die GE Anh. I Nr. 27-31, 82, 83, 94-99

212) so auch BACHOF, Gutachten 35; LERCHE, Gutachten 19; MAUNZ in MAUNZ-DÜRIG Rdnr. 16/Art. 130

213) JöR 3, 143 und JöR 11, 306; zustimmend FLECK bei GELLER-KLEINRAHM Anm. 9 f hh/Art. 66; FORSTHOFF, Gutachten 48; KÖLBLE NJW 1962, 1084 FN 46; H. SCHNEIDER, Gutachten 22-23; ZEIDLER, Gutachten 37

214) hierauf weist zutreffend BACHOF, Gutachten 35, hin

215) Gutachten 49

Inkrafttreten noch nicht gegeben habe, ist unbegründet. Dies nicht nur deshalb, weil es am 23. Mai 1949 schon GE gab, an denen alle Länder der Bundesrepublik beteiligt waren [216], sondern auch, weil - wie noch zu zeigen sein wird [216a] - die Zahl der beteiligten Länder für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer GE irrelevant ist.

IV. Daß die Länder externe integrierte GE wirksam begründen können, hat das BVerfG im "Fernsehurteil" [217] bestätigt. Hier hatte es sich auch mit dem "Norddeutschen Rundfunk", einer externen integrierten GE der Länder Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein [218], zu beschäftigen. Nr. 1 der Entscheidungsformel dieses Urteils lautet:

> "Das hamburgische Gesetz betreffend den Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk (NDR) ... ist, soweit es sich auf § 3 Abs. 1 des Staatsvertrages bezieht, ... insoweit ... nichtig, als § 3 Abs. 1 des Staatsvertrages dem NDR das ausschließliche Recht vorbehält, sendetechnische Anlagen des Hörrundfunks und des Fernsehfunks zu errichten und zu betreiben. Im übrigen ist das Gesetz, soweit es sich auf § 3 Abs. 1 des Staatsvertrages bezieht, mit dem GG vereinbar."

In dem vom BVerfG für gültig gehaltenen Teil des § 3 I dieses Staatsvertrages heißt es:

> "Aufgabe des NDR ist die für die Allgemeinheit bestimmte Verbreitung von Nachrichten und Darbietungen in Wort, Ton und Bild."

Wenn das BVerfG den § 3 I dieses Staatsvertrages - die Zuweisung von Aufgaben an eine Anstalt - für rechtswirksam erklärt hat, so hat es das rechtsgültige Bestehen dieser Anstalt vorausgesetzt. Denn es wäre absurd anzunehmen, daß das Gericht eine gegenstandslose und damit sinnlose Norm für vereinbar mit dem GG erklärt hätte, ohne wenigstens in den Urteilsgründen auf deren Gegenstandslosigkeit hinzuweisen. Indem das BVerfG den nach Inkrafttreten des GG geschlossenen Vertrag über den NDR nicht beanstandet hat, hat es die Ermächtigung der Länder zum Abschluß von Verträgen über GE nach Art des NDR stillschweigend vorausgesetzt [219].

---

216) vgl. Anh. I Nr. 27-31

216a) unten S. 107

217) BVerfGE 12, 205 ff.

218) Anh. I Nr. 103

219) ebenso BayVGH DVBl. 1964, 642 (645); BACHOF, Gutachten 60-61; MAUNZ NJW 1962, 1644. A.A. H. SCHNEIDER, Gutachten 22

Noch an einer anderen Stelle dieses Urteils erwähnt das BVerfG die Erfüllung von Gemeinschaftsaufgaben durch die Länder. Hier heißt es:

> "Eine natürliche Bundeszuständigkeit kann auch nicht aus der Tatsache hergeleitet werden, daß eine Aufgabe nicht von jedem Land gesondert, sondern von den Ländern g e m e i n s a m nach näherer Vereinbarung wahrgenommen wird. Die Tatsache der g e m e i n s a m e n oder koordinierten Erfüllung einer Aufgabe durch die Länder ist, gleichgültig, welcher Art die Motive für die Zusammenarbeit sein mögen, für sich genommen kein Grund, der eine natürliche Bundeszuständigkeit rechtfertigen könnte." [220]

Wie die "gemeinsame Wahrnehmung" von Verwaltungsaufgaben durch mehrere Länder erfolgen soll, sagt das BVerfG allerdings nicht. Ersichtlich ist nur, daß es hiermit etwas anderes als die "koordinierte Erfüllung" einer Aufgabe durch die Länder meint, also nicht eine zwar gleichgerichtete, aber von jedem Lande für sich vorgenommene Tätigkeit. Dieses obiter dictum des Gerichts ist zu allgemein gehalten, um aus ihm auf seine Ansicht über die Zulässigkeit bestimmter Formen von GE schließen zu können [221].

§ 11

C. DIE VERBINDLICHKEIT NORMATIVER ZWISCHENLÄNDERVERTRÄGE MIT EINEM VOM EINZELLANDESRECHT UNABHÄNGIGEN GELTUNGSANSPRUCH INSBESONDERE

An dieser Stelle müssen wir der einen oben auf Seite 34 offengelassenen Frage nachgehen, ob die Länder den zwischen ihnen abgeschlossenen normativen Verträgen auch unabhängig von ihren Rechtsordnungen Wirkung verleihen können. Nur unter dieser Voraussetzung sind die Verträge über externe GE, soweit sie unabhängig vom Einzellandesrecht gelten wollen, verbindlich. Die Beantwortung der Frage hängt davon ab, ob die Norm, die die Länder zum Abschluß von Verträgen miteinander ermächtigt, bezüglich der Voraussetzungen für das Zustandekommen der Verträge auf die Rechtsordnungen der Vertragspartner verweist. Be-

---

220) BVerfGE 12, 205 (251-252) (Hervorhebungen vom Verfasser)

221) ebenso KRAUSE-ABLASS JZ 1962, 159; H. SCHNEIDER, Gutachten 21; ZEIDLER, Gutachten 35. A. A. BACHOF, Gutachten 60-61; v. STRALENHEIM BayVBl. 1962, 72

jahendenfalls könnten Verträge unter den Ländern nur unter zwei Voraussetzunge gültig zustandekommen: es müßten erstens bei ihrem Abschluß die Normen der Verfassungen der beteiligten Länder über die Kompetenz zur Willensbildung und Willenserklärung eingehalten worden sein, und zweitens müßten die Verträge inhaltlich den materiellen Normen aller betreffenden Verfassungen entsprechen.

Ebensowenig wie über die Verbindlichkeit der zwischen den Bundesländern abgeschlossenen Verträge allgemein gibt das Bundesverfassungsrecht auf die Frage der Relevanz der Landesverfassungen für das gültige Zustandekommen der Verträge eine ausdrückliche Antwort. Diese muß vielmehr durch analoge Anwendung entsprechender völkerrechtlicher Regeln gesucht werden, auf welchem Wege schon öfters bundesverfassungsrechtliche Normen für das Verhältnis der Länder zueinander gewonnen worden sind [222].

Welche völkerrechtliche Wirkung die innerstaatliche Verfassungswidrigkeit eines Vertrages hat, ist umstritten [223]. Eine Ansicht erkennt der Verfassungswidrigkei von Verträgen allenfalls insoweit Wirkung für ihre völkerrechtliche Gültigkeit zu, als Verfassungsbestimmungen über die Erklärungsbefugnis verletzt worden sind (sog. Irrelevanztheorien). Die Mehrzahl der Autoren mißt der Verfassungswidrigkeit von Verträgen dagegen in größerem Umfang Relevanz bei. Allerdings wird auch von ihnen nicht das gesamte Verfassungsrecht als völkerrechtlich erheblich angesehen. Vielmehr wird die Gültigkeit völkerrechtlicher Verträge nur durch Verletzung der Verfassungsbestimmungen über die Kompetenz zur Willenserklärung und Willensbildung für beeinträchtigt gehalten, nicht aber dadurch, daß der Vertrag inhaltlich mit der Verfassung eines beteiligten Staates nicht im Einklang steht (sog. Relevanztheorien) [224].

Prüft man, ob eine analoge Anwendung einer dieser völkerrechtlichen Thesen für das Verhältnis der Bundesländer zueinander in Betracht kommt, muß beachtet werden, daß die Länder sich nicht wie die Glieder der Völkerrechtsgemeinschaft als fremde Staaten gegenüberstehen, sondern infolge ihrer Zugehörigkeit zu einem Bundesstaat einander zur Wahrung der Bundestreue verpflichtet sind [225].

---

222) vgl. StGH für das Deutsche Reich bei LAMMERS-SIMONS Bd. I, 178(185-186) u. 198(203-204); ARMBRUSTER 15-17; KAISER VVDStRL 19,150-151; MALLMANN, Art. "Völkerrecht und Bundesstaat", bei STRUPP-SCHLOCHAUER Bd. 3, 640(650); MERK VVDStRL 19, 147-148; H. SCHNEIDER VVDStRL 19,14

223) vgl. die Darstellung bei GECK 20-49

224) vgl. GECK 32-37

225) so auch ARMBRUSTER 17

Nach H.SCHNEIDER wäre es hiermit nicht zu vereinbaren, wenn ein Land einem anderen gegenüber geltend machte, die verfassungsrechtlichen Mängel auf dessen Seite seien im Außenverhältnis ohne Bedeutung. Die Verbundenheit der deutschen Länder untereinander und ihre Verpflichtung auf gemeinsame, im GG festgelegte politische Ordnungsprinzipien und Werte verböten es, landesverfassungsrechtliche Mängel außerhalb des betreffenden Landes zu ignorieren. Die Länder müßten daher die besonderen Erfordernisse, die das Verfassungsrecht ihrer gliedstaatlichen Partner an den Abschluß von Staatsverträgen stelle, beachten [226].

Damit hat SCHNEIDER Recht: die Pflicht zur Bundestreue gegenüber dem durch den Bundesstaat verbundenen Partner gebietet jedem Land, bei einem Vertragsabschluß zu prüfen, ob das, was als Wille des anderen Landes erklärt wird, auch von einem vertretungsberechtigten Organ erklärt wird, und ob dieser Wille ordnungsmäßig gebildet worden ist. MAUNZ hält dagegen das Fehlen der nach einer Landesverfassung erforderlichen parlamentarischen Zustimmung für belanglos, weil die Verträge zwischen den Ländern auf einer "völkerrechtsähnlichen Ebene" geschlossen würden [227]. Wenn damit gesagt sein soll, daß auf das Verhältnis der Bundesländer zueinander völkerrechtliche Grundsätze entsprechend anwendbar seien, so entspricht das der hier vertretenen Ansicht; doch ist damit noch nicht begründet, warum in dieser Frage der im Völkerrecht nicht herrschenden "Irrelevanztheorie" gefolgt werden soll.

Andererseits ist der Kreis der Verfassungsbestimmungen, deren Nichtbeachtung die Gültigkeit der zwischen den Ländern abgeschlossenen Verträge berührt, nicht weiter als nach den völkerrechtlichen "Relevanztheorien" zu ziehen [228]. Denn aus dem gegenüber der Beziehung unter fremden Staaten engeren Verhältnis der Bundesländer zueinander folgt nicht nur die Pflicht, die Schwierigkeiten zu berücksichtigen, die dem Partner aus dem seiner Verfassung zuwider eingegangenen Vertrage entstehen können; vielmehr muß auch ein Bundesland bei einem anderen in größerem Maße als bei einem fremden Staat darauf vertrauen dürfen

---

226) H.SCHNEIDER VVDStRL 19,24-25

227) MAUNZ bei MAUNZ-DÜRIG Rdnr. 66/ Art. 32; im Ergebnis ebenso F.MAYER 13: das Einzellandesrecht sei für die Gültigkeit von Zwischenländerverträgen irrelevant

228) so aber ARMBRUSTER 10-13; sollte auch H.SCHNEIDER (VVDStRL 19,24-25) den Kreis der relevanten Verfassungsbestimmungen weiter ziehen, was aus seinen oben wiedergegebenen Ausführungen nicht klar zu erkennen ist, so könnte ihm darin nicht gefolgt werden.

und können, daß die zuständigen Organe des Vertragspartners die eigene Verfassung richtig anwenden und nichts vereinbaren, was gegen ihre eigene Verfassung verstößt[229]. Die die Länder zum Abschluß von Verträgen miteinander ermächtigende Norm muß ferner deshalb in einem "verkehrsfreundlichen" Sinne ausgelegt werden, weil Verträge zwischen den Ländern der befriedigenden Erfüllung von Gemeinschaftsaufgaben der Länder und damit der Wahrung und Festigung des bundesstaatlichen Prinzips dienen. Daher kann nicht angenommen werden, daß nach Bundesverfassungsrecht stärker als nach den herrschenden Grundsätzen im Völkerrecht der Bestand eines formell ordnungsmäßig abgeschlossenen Vertrages durch Verweis auf die Rechtsordnung der Vertragspartner bezüglich der Voraussetzungen für sein Zustandekommen gefährdet werden soll. Vielmehr sind die im Völkerrecht herrschenden Grundsätze der sog. Relevanztheorie analog auf das Verhältnis der Bundesländer zueinander anwendbar.

ARMBRUSTER meint, wenn man dem materiellen Landesverfassungsrecht der vertragschließenden Länder jeglichen Einfluß auf die Gültigkeit der Zwischenländer-Verträge abspreche, leugne man die Verbindlichkeit auch des GG für diese Vereinbarungen, weil die Normativbestimmungen des GG erst durch die Landesverfassungen realisiert würden[230]. Die Normativbestimmungen, die Art. 28 GG für die Landesverfassungen aufstellt, sind jedoch "aktuelles" Recht, d.h. nicht nur insoweit wirksam, als sie durch Landesverfassungs-Bestimmungen konkretisiert werden[231]. Die Bindung des Ländervertragsrechts an die Normativbestimmungen des GG bedarf deshalb keiner Vermittlung durch ausführende Landesverfassungsnormen. Die Irrelevanz der Landesverfassungsnormen für Zwischenländer-Verträge beeinträchtigt die Maßgeblichkeit des GG für diese Verträge nicht.

Wir sehen daher: Eine Verletzung der Bestimmungen der Verfassung eines Vertragspartners über die Kompetenz zur Willensbildung und Willenserklärung, nicht aber die Verletzung materieller Landesverfassungsbestimmungen beeinträchtigt die Gültigkeit der zwischen den Ländern abgeschlossenen Verträge. Nur mit dieser Einschränkung können demnach normative Zwischenländerverträge unabhängig von den Verfassungen der beteiligten Länder gelten. Dadurch wird jedoch die Funktionsfähigkeit der auf solchen Verträgen beruhenden externen GE nicht beeinträchtigt. An den oben Seite 41 - 42 gewonnenen Erkenntnissen über die rechtliche Grundlage und Ordnung externer GE ändert sich deshalb nichts.

---

229) so mit Recht BACHOF, Gutachten 25

230) ARMBRUSTER 11

231) vgl. MAUNZ in MAUNZ-DÜRIG Rdnr. 19/Art. 20; BVerfGE 3, 45 (49); 6, 104 (111)

4. KAPITEL:

Grenzen der Bundesverfassung für Gemeinschaftseinrichtungen der Länder

A. GEMEINSCHAFTSEINRICHTUNGEN UND BUNDESSTAATSPRINZIP

§ 12

I. Sind öffentlich-rechtlich organisierte externe GE grundsätzlich mit Wesen und Aufbau des westdeutschen Bundesstaates vereinbar?

Nach vielfach vertretener Ansicht ist in dem durch das GG errichteten Bundesstaat kein Platz für öffentlich-rechtlich organisierte externe integrierte GE[232], die - wie oben dargelegt[233] - nicht Einrichtungen eines bestimmten Landes, sondern Organisationen einer durch Vertrag verbundenen Ländergemeinschaft sind. Nach KÖLBLE[234] setzen solche Einrichtungen die Anerkennung eines "dreigliedrigen" Aufbaus des Bundesstaates voraus.

Nicht verständlich ist, warum diese Bedenken nur den externen integrierten, nicht aber auch den anderen öffentlich-rechtlich organisierten externen GE gelten; denn - wie gezeigt[235] - ist ungeachtet ihrer verschiedenen Tätigkeiten die Rechtsgrundlage und Organisation aller öffentlich-rechtlich organisierten externen GE gleich.

1) Die Bundesrepublik ist nach dem GG ein "Bundesstaat"[236]. Das GG hat

---

232) siehe oben Seite 58 FN 199

233) siehe oben Seite 41 - 42

234) NJW 1962, 1083

235) siehe oben Seite 32 - 42

236) zur Widerlegung abweichender Meinungen (KOELLREUTTER 138-140, KREUTZER in: "Bund und Länder" 19, LOEWENSTEIN AöR 77, 415-416, W. WEBER, Spannungen und Kräfte 18-19, USTERI 335), nach denen die Bundesrepublik ein dezentralisierter Einheitsstaat ist, sei auf NYMAN 185-

in Art. 20 diesen Staatsaufbau als erste deutsche Verfassung ausdrücklich festgelegt, ohne aber etwas über das Wesen eines Bundesstaates mehr zu sagen. Nach der herrschenden Lehre war Deutschland auch unter den Verfassungen von 1871 und 1919 ein "Bundesstaat". Hätte das GG unter diesem Begriff etwas von der bisherigen Deutung in der deutschen Staatsrechtslehre Abweichendes verstanden, so hätte es dies zum Ausdruck bringen müssen. Insoweit das in einzelnen Bestimmungen nicht geschehen ist, kann deshalb davon ausgegangen werden, daß der Begriff "Bundesstaat" seinen traditionellen Sinn behalten hat [237].

a) Worin das Wesen eines Bundesstaates besteht, war und ist jedoch in der Literatur umstritten. Wir können hier alle bisher erörterten Theorien auch nicht annähernd erwähnen, geschweige denn kritisch beleuchten; es sind ihrer zu viele und besonders unter der RV von 1871 ganze Bibliotheken füllende Abhandlungen erschienen, die an Scharfsinnigkeit ohnehin nicht mehr zu überbieten sind [238]. Vielmehr sollen nur diejenigen Theorien über das Wesen des Bundesstaates betrachtet werden, die in der Vergangenheit größeren Einfluß gewonnen haben und deshalb zur Wesensbestimmung des Bundesstaates auch in der Gegenwart beitragen können.

Will man das Wesen des Bundesstaates erfassen, so fällt als erstes auf, daß unter diesem Begriff Staaten von sehr verschiedener juristischer und politischer Struktur zusammengefaßt werden: monarchische Bundesstaaten wie das Deutsche Reich unter seiner Verfassung von 1871, freiheitlich-demokratische wie die USA, die Schweiz und die Bundesrepublik und "volksdemokratische" wie die Sowjetunion. Man darf daher nicht die Wesenszüge eines bestimmten Bundesstaates für charakteristisch für den Bundesstaat schlechthin halten [238a]. Dieser Fehler ist der lange herrschenden Theorie von WAITZ unterlaufen, der bei seiner Bestimmung des Bundesstaatsbegriffs allein die Rechtslage in den USA vor Augen hatte [239]. WAITZ erklärte als begriffswesentlich für den Bundesstaat, daß die oberstaatliche und die gliedstaatlichen

---

193 verwiesen

237) ebenso MAUNZ, Staatsrecht 178

238) zur Entwicklung der Theorien über das Wesen des Bundesstaates vgl. BRIE und NAWIASKY, Bundesstaat 196-251

238a) so auch STERN in BK(2) Rdnr. 4/Art. 28

239) a.a.O. 161-218

Staatstätigkeiten völlig getrennt organisiert seien [239a]. Das trifft zwar für die USA zu, nicht aber für Deutschland unter seinen Verfassungen von 1871, 1919 und 1949, obwohl auch Deutschland unter diesen Verfassungen ein Bundesstaat war bzw. ist.

LABAND [240] erklärte den Bundesstaat für einen zusammengesetzten Staat, in dem eine Mehrzahl von nichtsouveränen Staaten einer souveränen Oberstaatsgewalt unterworfen ist, wobei den Einzelstaaten ein Anteil an dem Zustandekommen und an der Betätigung des Gesamtstaatswillens zusteht. ANSCHÜTZ übernahm diese Auffassung, indem er unter "Bundesstaat" verstand einen "Gesamtstaat, genossenschaftlich zusammengefügt aus einzelnen Staaten, die einerseits ihm unterworfen, andererseits an der Bildung seines Willens beteiligt sind" [241]. Ähnlich sah auch G. JELLINEK den Bundesstaat an als einen "aus einer Mehrheit von Staaten gebildeten souveränen Staat, dessen Staatsgewalt aus seinen zu staatlicher Einheit verbundenen Gliedstaaten hervorgeht" [242]. Doch nicht so, daß die Staatsgewalt des Bundesstaates sich aus der der Gliedstaaten ableitet, sondern daß sie aus derselben Quelle fließt wie die der Gliedstaaten [243]. Wie LABAND und ANSCHÜTZ lehrte G. JELLINEK: "Die Gliedstaaten des Bundesstaates sind nichtsouverän; den höchsten Organen ihrer Staatsgewalt und damit ihnen selbst ist jedoch als Ersatz der Souveränität ein mehr oder minder groß bemessener Anteil an der Ausübung der Staatsgewalt des Gesamtstaates verfassungsmäßig eingeräumt" [244].

Gegen diese unter der RV 1871 - wie auch unter der WRV [245] - herrschende Lehre, nach der der Bundesstaat ein aus mehreren nichtsouveränen Staaten gebildeter souveräner Staat war, wandten sich insbesondere ARNDT, HÄNEL und O. von GIERCKE [246]. HÄNEL lehrte: "Nicht

---

239a) a.a.O. 168-173

240) Bd. 1, 55-62

241) ANSCHÜTZ in MEYER-ANSCHÜTZ 49

242) G. JELLINEK, Staatslehre 769

243) G. JELLINEK, Staatslehre 771

244) Staatslehre 770

245) unter der WRV wurde sie vertreten von ANSCHÜTZ (Kommentar, Anm. 4 zu Art. 1), FINGER 189 ff., W. JELLINEK 22, MEISSNER 7, STIER-SOMLO 107, THOMA HdbDStR Bd. 1, 170, 180-181

246) ARNDT 39-40; O. v. GIERCKE 1168-1170; HÄNEL, Studien 61 ff.

der Einzelstaat, nicht der Gesamtstaat sind Staaten schlechthin, sie sind nur nach der Weise von Staaten organisierte und handelnde politische Gemeinwesen. Staat schlechthin ist nur der Bundesstaat als die Totalität beider" [247]). Nach O. v. GIERCKE hatten im Bundesstaat sowohl das Ganze wie die Glieder Staatsqualität; Subjekt der in ihrer Substanz ungeteilten souveränen Staatsgewalt sei aber "die Mehrheit der vorhandenen Staatspersonen in ihrer organischen Verbundenheit"; die ihrer Substanz nach sich im ungeteilten Gemeinbesitz des Gesamtstaates und der Gliedstaaten befindliche Staatsgewalt sei nur zur Ausübung den Mitträgern dieser Gemeinschaft zugewiesen.

Die "Totalität" von Einzelstaaten und Gesamtstaat bzw. ihre "organische Verbundenheit" wäre aber nur dann ein Staat, wenn sie Rechtssubjekt, Träger von Rechten und Pflichten wäre. Nach allen deutschen Verfassungen war und ist jedoch nicht die "Totalität", sondern waren und sind Bund und Glieder je für sich Subjekte von Rechten und Pflichten, und zwar kraft eigenen, nicht kraft eines von einem über ihnen stehenden Staate abgeleiteten Rechts. Darum sind nur sie, nicht aber eine aus ihnen gebildete Gesamtheit Staaten. Diese Theorien über das Wesen des Bundesstaates sind deshalb verfehlt [248]).

Der Streit um die Souveränität und die Frage, ob die Gliedstaaten eines Bundesstaates begriffsnotwendig an der Bildung des Bundeswillens beteiligt sein müßten, interessierte TRIEPEL nicht. Er ging vom politischen Tatbestand aus und erkannte im Bundesstaat "die Zusammenfassung einer Vielheit von Staaten zu einem Ganzen, das ebenso wie seine Teile mit der Erfüllung staatlicher Aufgaben betraut und ebenso wie sie nach der Weise eines Staates organisiert worden ist" [249]). Demnach definierte TRIEPEL den Bundesstaat: "... zwar eine Verbindung von Staaten, aber nicht lediglich ein völkerrechtlicher Verein mit bloßer Vereinsgewalt über die Mitgliedsstaaten und ohne unmittelbare Herrschaft über deren Untertanen, ... vielmehr selbst ein Staat, der sich (aber) in die Fülle staatlicher Kompetenzen mit den eingeordneten Staaten zu teilen hat" [250]). Daß eine Verbindung von Staaten, welche selbst ein Staat ist, stets ein Bundesstaat sei und es auf die Frage der Souveränität und die Beteiligung der Glieder an der Willensbildung

---

247) Studien Bd. 1, 63

248) vgl. LABAND Bd. 1, 82-83

249) Reichsaufsicht 1

250) Unitarismus und Föderalismus 9

des Bundes nicht ankomme, vertraten neben TRIEPEL auch BÜHLER, GIESE und HATSCHEK-KURTZIG 251).

Im Gegensatz zur herrschenden Lehre entwickelte NAWIASKY in seiner Monographie "Der Bundesstaat als Rechtsbegriff" eine Theorie vom Wesen des Bundesstaates, nach der im Bundesstaat Bund und Länder als souveräne, ebenbürtige Staatsgewalten nebeneinander stehen. Wenn der Bundesstaat ein aus Staaten irgendwie zusammengesetzter Staat sein solle, müßten sowohl die Einheit wie die Teile "Träger einer individualisierten rechtlichen Herrschaft, eines in einer Rechtsordnung erscheinenden Willens" sein, wie NAWIASKY den Staat definiert. In einem Bundesstaat müßten also eine Rechtsordnung, die dem Bunde zugehöre, und so viele Rechtsordnungen, als Glieder vorhanden seien, festgestellt werden können. Da zum Wesen der Rechtsordnung ihre Ableitung aus eigener Macht, ihre Ursprünglichkeit gehöre, müßten alle diese Rechtsordnungen unabgeleitet, dürfe keine der anderen über- oder untergeordnet sein. Deshalb müßten die Herrschaft des Bundes und die Herrschaft der Glieder gleichgeordnet nebeneinander stehen. Andererseits sollten sich aber die Rechtsordnungen von Bund und Gliedern zu einer Einheit zusammenfügen. Dies bewirkten die Vorschriften über die Kompetenzverteilung, die in den Verfassungen sowohl des Bundes wie der Glieder enthalten seien 252).

b) Die Staatsrechtslehre war sich also insoweit einig, daß ein Bundesstaat ein aus Staaten gebildeter Verband sei, der seinerseits Staatsqualität habe; streitig war hingegen, ob der Bundesstaat die Souveränität oder Nichtsouveränität seiner Glieder und ihre Beteiligung an der Bildung des Bundeswillens voraussetzt.

aa) Für die Frage, was aus der Verfassung der Bundesrepublik als "Bundesstaat" folgt, kann die Streitfrage über die "begriffsnotwendige" Beteiligung der Bundesglieder an der Bildung des Bundeswillens auf sich beruhen bleiben. Denn diese Beteiligung ist vom GG bereits in Art. 50 ff. ausdrücklich angeordnet und geregelt worden.

---

251) BÜHLER, Reichsverfassung, 170; GIESE, Reichsverfassung, Vorbemerkung 3 und 4 zum 1. Hauptteil, 1. Abschnitt; HATSCHEK-KURTZIG Bd. 1, 81; TRIEPEL, Reichsaufsicht, 1-2 und 170-173

252) NAWIASKY, Bundesstaat 21-29

bb) Ebenfalls unerheblich ist der Streit, ob die Souveränität bzw. Nichtsouveränität der Bundesglieder "begriffsnotwendig" für den Bundesstaat ist. Er geht in Wahrheit gar nicht darum, welche Qualität die Hoheitsgewalt der Glieder eines Bundesstaates haben muß. Er ist ein Streit um Worte, der darauf beruht, daß unter "Souveränität" Unterschiedliches verstanden wird. Sofern die Glieder eines Bundesstaates essentiell für nichtsouverän gehalten werden [253], versteht man unter "Souveränität" die Eigenschaft einer politischen Körperschaft, von Rechts wegen der höchste Herrschaftsverband auf einem Territorium zu sein [254]. Sofern sie dagegen essentiell für souverän gehalten werden, weil ein Staat notwendig souverän sein müsse [255], will man eine politische Körperschaft schon dann als "souverän" ansehen, wenn sie nur auf einzelnen Gebieten keiner anderen Macht untergeordnet ist [256]. Zu keinem anderen Ergebnis kommt die Gegenmeinung, nach der die Glieder eines Bundesstaates, weil sie Staaten sind, über gewisse eigene unabgeleitete und deshalb unbeeinflußbare Herrschaftsrechte verfügen müssen [257].

Nach beiden Meinungen erfüllt die Bundesrepublik insoweit die Voraussetzungen eines Bundesstaates, weil ihre Glieder über derartige Herrschaftsrechte verfügen. Indem das GG in Art. 79 III die Gliederung der Bundesrepublik in "Länder" garantiert, gewährleistet es den Bundesgliedern auch eine bestimmte qualifizierte Hoheitsgewalt. Es hat die "Länder" zu einem bestimmten Typus gliedstaatlicher Gewalt ausgestaltet. Für diesen Typus ist neben der Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes durch den Bundesrat eine eigene, d.h. Bundeseinflüssen unzugängliche Kompetenz zur Regelung eines bestimmten Kreises von Angelegenhei-

---

253) so G. JELLINEK, Staatslehre 770; LABAND Bd. 1, 58; MEYER-ANSCHÜTZ 50; THOMA HdbDStR Bd. 1, 175-176

254) so THOMA HdbDStR Bd. 1, 174; ebenso LABAND Bd. 1, 72-73; G. JELLINEK, Staatslehre 481-482; MEYER-ANSCHÜTZ 21

255) so MAUNZ bei MAUNZ-DÜRIG Rdnr. 5/Art. 20; NAWIASKY, Staatslehre Bd. 1, 58 u. Bd. 3, 153-154

256) so MAUNZ bei MAUNZ-DÜRIG Rdnr. 5/Art. 20; NAWIASKY, Bundesstaat 47-4

257) vgl. G. JELLINEK, Staatslehre 489-490; LABAND Bd. 1, 65; MEYER-ANSCHÜT 49

ten wesentlich[258]). In Art. 79 III hat das GG daher den Gliedern der Bundesrepublik einen solchen eigenen Kompetenzbereich garantiert, der sie als "Länder" im Sinne des GG erscheinen läßt. In diesem Bereich können die Länder, sofern sie sich den grundgesetzlichen Rahmenvorschriften gemäß verhalten, von keinem anderen Gemeinwesen zu einem bestimmten Verhalten verpflichtet werden, selbst aber alle auf ihrem Gebiet befindlichen Personen dazu verpflichten. Andererseits müssen die Länder auf ihrem Territorium die Ausübung von Herrschaftsrechten durch den Bund im Rahmen seiner Zuständigkeit dulden.

c) Aus der Tatsache, daß das GG die Bundesrepublik als "Bundesstaat" verfaßt hat, kann demnach nichts weiter geschlossen werden, als daß es sich bei der Bundesrepublik um einen aus mehreren Staaten - den Ländern - zusammengesetzten Staat handelt. Das ist auch die Meinung in der gegenwärtigen Staatsrechtsliteratur[259])

Bund wie Länder sind also Staaten im vollen Sinne, jedoch mit den Einschränkungen, die sich aus der sie verbindenden, im GG konkretisierten bundesstaatlichen Ordnung ergeben. Als Staaten haben sie das Monopol, auf ihrem Territorium Staatsgewalt auszuüben, soweit der Bund nicht durch die im GG den Ländern zugewiesenen Kompetenzen, die Länder nicht durch Bundesrecht beschränkt sind.

2) Nach Meinung FORSTHOFFs und FRÖHLERs[260]) beeinträchtigen die Länder den ihnen zugesprochenen Staatscharakter dem GG zuwider, wenn

---

[258]) vgl. GEIGER BayVBl. 1964, 65; MAUNZ bei MAUNZ-Dürig Rdnr. 32-37/Art. 79; MENZEL BK Anm. II 3/Art. 79

[259]) vgl. GIESE-SCHUNCK 8; HAMANN Einführung I D 6; H. KRÜGER, Staatslehre 120; KÜCHENHOFF 176; SCHEUNER DÖV 1962, 648; STERN BK (2) Rdnr. 4/Art. 28; WERNICKE BK Anm. II 1 b/Art. 20. Mit dem Zusatz, daß die Länder "souverän" sein müßten, womit jedoch - wie dargelegt - nichts anderes zum Ausdruck gebracht wird, als daß die Länder den von der herrschenden Meinung geforderten Voraussetzungen für "Staaten" entsprechen müssen, MAUNZ in MAUNZ-DÜRIG Rdnr. 5/Art. 20. Mit dem Zusatz, daß die Länder an der Willensbildung des Bundes beteiligt sein müßten, v. MANGOLDT-KLEIN Anm. III 2/Art. 20; MERK VVDStRL 21, 115

[260]) FORSTHOFF, Gutachten 4-7; FRÖHLER 7. Ebenso für solche GE, deren Handeln durch Mehrheitsbeschluß der beteiligten Länder bestimmt wird, PFEIF-

sie sich durch Vertrag zu einer Gemeinschaft verbinden und als solche externe GE öffentlich-rechtlicher Struktur oder mit öffentlich-rechtlichen Befugnissen auf ihrem Gebiet schaffen, oder wenn sie durch Vertrag ein anderes Land ermächtigen, durch seine Einrichtung (interne GE) für ihr Gebiet öffentliche Aufgaben wahrzunehmen; denn zum Wesen eines Staates gehöre es, daß er Einwirkungen einer fremden Hoheitsgewalt grundsätzlich nicht dulde und er auf seine Hoheitsgewalt oder Teile derselben nicht verzichten könne. FORSTHOFF weist ferner darauf hin, daß die besondere Ermächtigung des Art. 24 GG nötig gewesen sei, damit sich die Bundesrepublik an der Errichtung der supra-europäischen GE habe beteiligen können, da eine solche Ermächtigung in dem allgemeinen Vertragsabschlußrecht des Art. 59 GG nicht enthalten sei [260a].

Allerdings werden Verträge der Länder über GE - wie oben dargelegt [261] - von der allgemeinen Ermächtigung der Länder zum Abschluß von Verträgen miteinander nicht gedeckt. Wir haben aber ebenfalls oben [262] gesehen, daß die Länder zu solchen Verträgen auf Grund speziellen Gewohnheitsrechtssatzes ermächtigt sind. Dieser Gewohnheitsrechtssatz steht zur Staatlichkeit der Länder ebensowenig im Widerspruch wie die Ermächtigung des Art. 24 GG zur Staatlichkeit des Bundes. Noch niemand hat behauptet, die Bundesrepublik sei kein Staat mehr, weil sie gemäß Art. 24 GG hoheitliches Handeln der europäischen GE auf ihrem Territorium dulde. Ebensowenig ist schon jemals Art. 24 GG als nichtig angesehen worden. Er wäre aber eine verfassungswidrige Verfassungsnorm und damit nichtig, wenn er mit der Staatlichkeit der Bundesrepublik unvereinbar wäre [263]. Die Bundesrepublik, daran besteht kein Zweifel, will nach dem GG ein Staat und nicht etwa nur ein höchstpotenzierter Selbstverwaltungskörper einer internationalen Gemeinschaft sein. Diese Entscheidung gehört gemäß Art. 20 I, 79 III GG zu den obersten Verfassungsprinzipien des GG; denn eine Verfassungsänderung, die die Bundesstaatlichkeit der Bundesrepublik berührt ist unzulässig. Einmal getroffen, konnte sie auch vom Verfassungsgeber als "pouvoir constituant" nicht mehr mit Vorbehalten versehen werden.

FER NJW 1962, 566 und ROELLENBLEG 48-50. Bedenken in dieser Hinsicht äußert auch SALZWEDEL VVDStRL 21, 133

260a) Gutachten 10

261) Seite 55-56

262) Seite 59-60

263) zur Verfassungswidrigkeit von Verfassungsnormen wegen Widerspruchs zu höherrangigem Verfassungsrecht vgl. BACHOF, Verfassungsnormen 36-39

Zwar konnte dieser von grundsätzlich allen seinen Regeln Ausnahmen machen, doch nicht von der Qualifizierung der Bundesrepublik als "Staat". Denn ob ein Verband "Staat" ist, bestimmt sich nicht nach seiner Verfassung, sondern nach den Grundsätzen der Staatslehre. Diese kennt keine Ausnahmen oder Einschränkungen der Staatlichkeit; nach ihr ist ein Verband entweder Staat, oder er ist es nicht. Jede Verfassungsnorm, die die Staatsqualität der Bundesrepublik beeinträchtigte, stünde deshalb mit deren "Staatlichkeit" in einem unlösbaren Widerspruch.

GE beeinträchtigen die Staatlichkeit von Bund oder Ländern grundsätzlich deswegen nicht, weil Bund oder Länder bei ihrer Beteiligung an GE nicht auf Teile ihrer Zuständigkeit verzichten, sondern nur auf den Anspruch, auf ihrem Territorium allein öffentliche Gewalt auszuüben[264]). Bund oder Länder übertragen ihre Hoheitsbefugnisse weder mandatorisch noch durch Delegation auf ihre GE[264a]). Denn einerseits kann eine GE in einem Lande auch ohne dessen Billigung hoheitlich tätig werden; ihr braucht von ihm hierzu nichts "verliehen" zu werden. So können die gemeinschaftlichen Rundfunkanstalten auch in nichtbeteiligte Länder hineinsenden, können die gemeinschaftlichen Schul- und Prüfungsbehörden auch Kandidaten aus nichtbeteiligten Ländern ausbilden und prüfen und können gemeinschaftliche Versorgungseinrichtungen auch Personen aus nichtbeteiligten Ländern als Mitglieder aufnehmen. Nur können sie ihre öffentlich-rechtlichen Akte in nichtbeteiligten Ländern nicht durchsetzen, und ein nichtbeteiligtes Land könnte unter Umständen unter Berufung auf die "Bundestreue" verlangen, daß die GE für sein Gebiet nicht tätig wird[265]). Andererseits können die beteiligten Länder auf dem einer GE

---

264) so für Art. 24 GG: ERLER VVDStRL 18, 21-22; FRIAUF DVBl. 1964, 786; GLAESNER DÖV 1959, 653; H. KRÜGER DÖV 1959, 722-725; MAUNZ bei MAUNZ-DÜRIG Rdnr. 5/Art. 24; W. THIEME VVDStRL 18, 53; WOHLFAHRT JJ 3, 262. Für GE der Länder: BACHOF, Gutachten 48-49; GEIGER, Mißverständnisse 26; wohl auch SAMPER BayVBl. 1964, 320

264a) anders (Delegation) für Art. 24 GG: HAMANN Anm. A und B 1/Art. 24; v. MANGOLDT-KLEIN Anm. III 6/Art. 24. Für GE der Länder (Mandat oder Delegation): FRIAUF AöR 88, 293; FRÖHLER 9-11, 15; KÖLBLE NJW 1962, 1084; KRATZER DVBl. 1963, 310; ROELLENBLEG 100; v. STRALENHEIM BayVBl. 1962, 72

265) zu den Grenzen für GE, die sich aus der Pflicht der Länder zur Wahrung der Bundestreue untereinander ergeben, vgl. unten § 17 III

überlassenen Gebiet jederzeit, manchmal allerdings nur unter Vertragsbruch, tätig werden, ohne daß es einer "Rückübertragung" der Zuständigkeit seitens der GE auf sie bedürfte.

3) Wir wenden uns nunmehr dem Aufbau des Bundesstaates zu. Auch er ist umstritten.

a) Nach der im Kaiserreich und unter der WRV herrschenden Lehre war ein Bundesstaat ein Staat, auf dessen Gebiet sich neben der Bundesgewalt auch andere voneinander territorial abgegrenzte Hoheitsgewalten betätigten, die zum Teil der Bundesgewalt unterworfen seien und nur die Stellung von Selbstverwaltungskörpern, zum Teil aber eigenständige Herrschaftsrechte und damit Staatsqualität hätten [266].

b) Gegen diesen "zweigliedrig" gedachten Bundesstaatsaufbau wandten sich HÄNEL und GIERCKE. Wir sahen bereits, daß sie im Bundesstaat außer Bund und Gliedern noch eine "Totalität" bzw. "organische Gemeinschaft von Bund und Gliedern zu erkennen glaubten [267]. Diese dachten sie sich jedoch nicht als eine weitere staatliche Person über ihren Komponenten [268]. Da aber ein nur einem Staate zukommendes Recht - die Staatsgewalt - dieser organischen Verbundenheit bzw. Totalität zustehen sollte, hätte sie nicht anders als eine - weder mit dem Bunde noch mit einem einzelnen Gliede identische - rechtsfähige staatliche Einheit angesehen werden können, als dritter Staat im Bundesstaat.

Während HÄNEL und GIERCKE die Rechtsnatur dieses dritten Gliedes unklar ließen, erkannte erstmalig KELSEN ihm die Qualität eines Staates zu [269]. Im Bundesstaat, dessen Rechtsordnung sich aus Normen mit verschiedenem territorialem Geltungsbereich zusammensetzt, unterschied KELSEN drei Normenkomplexe: die Gesamtverfassung, durch die die Einheit der Gesamtordnung konstituiert werde, die territorial das gesamte Gebiet des Bundesstaates und sachlich alle zu regelnden Angelegenheiten erfasse; von dieser delegiert zwei Arten von Teilordnungen, d.h.

---

266) vgl. ANSCHÜTZ, Staatsrecht 16-17; G. JELLINEK, Staatslehre 771-774; LABAND Bd. 1, 59-60; NAWIASKY, Bundesstaat 29-30

267) vgl. oben Seite 71-72

268) so GIERCKE 1168; auch HÄNEL, Studien 65

269) Staatslehre 199; Bundesexekution 130-131

nur für einen sachlichen Teilbereich kompetenter Ordnungen: die Zentralordnung mit räumlicher Geltung für das Gesamtgebiet und mehrere Lokalordnungen mit räumlicher Geltung für Teilgebiete. Da KELSEN "Staat" und "Rechtsordnung" gleichsetzte, gelangte er damit zur Annahme dreier Staaten im Bundesstaat: eines "Gesamtstaates", dem "Bundesstaat im eigentlichen Sinne", eines "Oberstaates" und der "Gliedstaaten", wobei Ober- und Gliedstaaten dem Bundesstaat unterworfen, untereinander hingegen gleichgeordnet seien. Obwohl NAWIASKY nicht wie KELSEN Rechtsordnung und Staat gleichsetzte, sondern betonte, daß der Staat auch eine soziale Tatsache, Rechtsordnungssubjekt und Rechtssubjekt sei[270], vertrat er eine gleiche "dreigliedrige" Bundesstaatskonstruktion. In seiner 1920 erschienenen Monographie "Der Bundesstaat als Rechtsbegriff" hatte NAWIASKY zwar noch den Gedanken eines "Gesamtstaates neben oder über Bund und Gliedern" abgelehnt, weil für einen solchen neben dem Zentralstaat und den Gliedstaaten keine Rechte und Pflichten mehr übrig seien, ohne Rechte und Pflichten aber kein Rechtssubjekt, also auch kein Staat denkbar sei; den Bundesstaat hatte er nicht als einheitlichen Staat, sondern als eine Mehrheit von Staaten, als völkerrechtliche Staatengemeinschaft angesehen[271]. Später fand NAWIASKY jedoch zahlreiche Kompetenzen, die dem Gesamtstaat "gewissermaßen als Eigenbesitz" zustünden, so die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten, die Regelung ihrer gegenseitigen Rechte und Pflichten und die Feststellung der rechtlichen Grundlage des ganzen Staatsaufbaus im Sinne der Staatsfundamentalnorm. Daher glaubte NAWIASKY jetzt, die aus Gliedstaaten und Zentralstaat gebildete Gesamtheit als selbständiges Rechtssubjekt, als eigenen Hoheitsträger auffassen zu müssen, der Zentralstaat und Gliedstaaten, welche nur auf ein abgegrenztes Sachgebiet beschränkte Teilstaaten seien, zu einer Einheit - dem Bundesstaat - zusammenfasse[272]. Ferner bestimmte NAWIASKY zu seiner Meinungsänderung, daß kein Teil der staatlichen Aufgaben unversorgt bleiben dürfe, damit der Bundesstaat funktionieren könne; dies werde durch eine komplementäre Verteilung der Kompetenzen auf Zentralstaat und Gliedstaaten bewirkt; jede Seite sei verpflichtet,

---

270) Staatslehre Bd.3, 1-3

271) NAWIASKY, Bundesstaat 29-30 und 239

272) NAWIASKY, Staatslehre Bd. 2, 2.Teil, 203, Bd. 3, 159-161

die Kompetenz zu erfüllen, auf die die andere bei der Kompetenzverteilung verzichtet habe. Dieser Verpflichtung der einen Seite könne jedoch kein Befehlsrecht der anderen gegenüberstehen, da beide einander gleichgeordnet seien. Befehlsberechtigter könne nur ein höhergestellter Faktor - der Gesamtstaat - sein [273].

Den "dreigliedrigen" Bundesstaatsaufbau im Sinne KELSENS und NAWIASKYs vertreten für die Bundesrepublik KLEIN und SCHLOCHAUER [274]. Auch GEIGER, MAUNZ, SÜSTERHENN und WERNICKE kennen im Bundesstaat neben dem "Zentralstaat" und den "Gliedstaaten" noch den "Gesamtstaat" als die "Einheit von Zentralstaat und Gliedstaaten, also die Summe der Staatlichkeit" [275]. Sie betonen jedoch, daß dieser dritte Faktor kein reales Staatsgebilde sei, sondern nur eine gedankliche Hilfskonstruktion, um das bundesstaatliche Gefüge besser erkennen zu können, in welchem erst die Summe der auf Bund und Länder aufgeteilten Zuständigkeiten die Gesamtstaatsgewalt ausmache, die im Einheitsstaat von einer Stelle ausgehe [276]. Eine neue Ausprägung hat der "dreigliedrige" Bundesstaatsbegriff durch HERZOG und W. SCHMIDT [276a] im Anschluß an frühere Gedankengänge von NAWIASKY [276b] erfahren. Da sie zwei Staaten über dem Gesamtgebiet des Bundesstaates nicht erkennen können, sprechen sie nur dem "Zentralstaat" Staatsqualität zu, während der "Gesamtstaat" kein "Staat", sondern nur ein "Gesamtgefüge" von Teilstaaten - dem Zentralstaat und den Gliedstaaten - sein soll. Von einem "dreigliedrigen" Aufbau des Bundesstaates schien ferner zeitweise auch das BVerfG auszugehen. Im "Konkordatsurteil" sprach es von der "Bundesrepublik Deutschland - das sind verfassungsrechtlich der Bund und die Länder als ein Ganzes -" und von der Bundesrepublik "als Bundesstaat ...,

---

273) NAWIASKY, Staatslehre Bd. 3, 161

274) KLEIN in v. MANGOLDT-KLEIN Anm. III 1/2/Art. 20; SCHLOCHAUER, Öffentliches Recht 17, 24

275) so MAUNZ in MAUNZ-DÜRIG Rdnr. 5/6 / Art. 20 und Staatsrecht 170; ebenso GEIGER, Mißverständnisse 12-15; SÜSTERHENN PrV. Bundesrat 125, 17; WERNICKE BK Anm. II 1 / Art. 20

276) vgl. GEIGER, Mißverständnisse 12; MAUNZ, Staatsrecht 170; SÜSTERHENN PrV. Bundesrat 125, 17

276a) HERZOG DÖV 1962, 81-87; W. SCHMIDT, Bundesstaatlicher Aufbau 55

276b) NAWIASKY, Bundesstaat 29-30, 239

deren Glieder der Bund und die Länder sind" [277], in BVerfGE 8, 122 (140) von Bund und Ländern als den "Teilen des Bundesstaates". Im sogenannten Hessen- oder Neugliederungsurteil hat das BVerfG jedoch seine Ansicht über die Struktur des vom GG errichteten Bundesstaates eindeutig geäußert: Das GG habe die Kompetenzen nur zwischen den Organen des Bundes und denen der Länder aufgeteilt, wobei unter Bund der durch Zusammenschluß der Länder entstandene Gesamtstaat verstanden werde. Besondere Organe eines Zentralstaates und eines Gesamtstaates gäbe es nicht. Deshalb könne in der Bundesrepublik nicht zwischen einem Zentralstaat und einem Gesamtstaat als zwei verschiedenen Rechtsträgern unterschieden werden [278].

c) Zwar kann das BVerfG mit autoritativer Kraft nur über konkrete verfassungsrechtliche Rechtsfolgen, nicht über rechtswissenschaftliche Theorien entscheiden. Als Grundlage praktischer Rechtsfolgen hat jedoch diese Entscheidung des BVerfG die Theorie vom "dreigliedrigen" Aufbau des Bundesstaates desavouiert. Sie sollte aber auch in der Wissenschaft aufgegeben werden [279]. Ihre Vertreter räumen selbst ein, daß das GG ihr in seiner Terminologie nicht folgt [280]. In Art. 24, 36 II, 59 I und II 1, 79 III spricht das GG vom Bund, also nach der "Dreigliedrigkeitstheorie" vom "Zentralstaat", obwohl es den "Gesamtstaat" meint. Die Theorie kann nur gestützt werden auf die von KELSEN behauptete, seitdem aber durch die Erfahrung widerlegte Identifizierung von Staat und Recht mit der ausdrücklich gezogenen Konsequenz "Alles Recht ist Staatsrecht, jeder Staat ist Rechtsstaat" [281]. Trotz seines anderen Ausgangspunktes begründet sie auch NAWIASKY nicht anders, wenn er das Bestehen eines Gesamtstaates neben einem Zentralstaat nur aus zwei verschiedenen Zuständigkeitsbereichen, also zwei verschiedenen Kreisen von Rechten und Pflichten über dem Bundesgebiet als Ganzem herleitet; denn an der Erkenntnis, daß die von ihm behaupteten beiden Staatsgebilde in bezug auf Staatsgebiet, Staatsvolk und staatliche Organisation identisch sind,

---

277) BVerfGE 6, 309 (340, 364)

278) BVerfGE 13, 54 (77-79)

279) gegen die "Dreigliedrigkeitstheorie" HESSE 6; KAISER ZaöRV 18, 531-537; KÖLBLE DÖV 1962, 587; KRAPP 21-23; H. SCHÄFER NJW 1961, 1281; SCHEUNER DÖV 1962, 642-645

280) KLEIN bei v. MANGOLDT-KLEIN Anm. III 2/Art. 20

281) so KELSEN, Soziologischer und juristischer Staatsbegriff 253

kommt auch NAWIASKY nicht vorbei [282]). Setzt man dagegen Staat und Rechtsordnung nicht gleich und begreift den Staat auch als soziale Tatsache, als eine nicht nur dem "Sollen", sondern auch dem sozialen "Sein" zugehörende Kategorie, können zwei Staatswesen über dem Bundesgebiet als Ganzem nicht festgestellt werden [283]). Damit im Bundesstaat sowohl Gliedstaaten wie Oberstaat ihre Kompetenzen erfüllen, bedarf es auch keines "Befehlsrechts" eines über ihnen stehenden Staatswesens. Sofern es nicht dem kompetenten Gemeinwesen überlassen bleiben kann, ob und wie es eine Aufgabe erfüllen will, kann seiner Verpflichtung auf Erfüllung einer Aufgabe ein Recht hierauf gegenübergestellt werden, das dem nichtkompetenten Inhaber des übrigen Teils der Staatsgewalt auf dem betreffenden Territorium zusteht. Um dieses Recht durchzusetzen, muß es keine Staatsgewalt über Bund und Ländern geben; seine Realisierung garantiert die Rechtsordnung des Bundes, der Bund und Länder gleichermaßen unterworfen sind. Das GG kennt keine Rechtsverhältnisse zwischen Bund oder Ländern einerseits und einem "Gesamtstaat" andererseits, sondern nur zwischen Bund und Ländern (vgl. Art. 93 I Ziff. 3 GG) [284]).

Abzulehnen ist auch die Variante des "dreigliedrigen" Bundesstaatsbegriffs, die nur dem "Zentralstaat" und den "Gliedstaaten" Staatsqualität zuerkennt und den Bundesstaat als Ganzen als vereinsähnliches nichtstaatliches "Gesamtgefüge" dieser Teilstaaten ansieht [285]). Jene Theorie setzt ebenfalls den abgelehnten rein normativen Staatsbegriff voraus. Da nämlich der Bund das gesamte Staatsgebiet und das gesamte Staatsvolk umfaßt, kann lediglich aus seinem beschränkten Zuständigkeitsbereich gefolgert werden, daß er nur "Teilstaat" sei. Eine sich an den soziologischen Tatsachen ausrichtende Staatslehre wird den Bund dagegen stets als "Gesamtstaat" betrachten, der allerdings nicht sämtliche Kompetenzen umgreift, sondern Raum läßt für regional beschränkte Staatswesen. Die Bundesrepublik ist ferner deshalb nicht nur eine Gesamtheit von Staaten, sondern ein Gesamtstaat, weil für sie eine Verfassung besteht, die die zentralstaatliche und die gliedstaatlichen Organisationen umfaßt und kraft der verfassunggebenden

---

282) so auch W. SCHMIDT AöR 87, 273

283) ebenso KAISER ZaöRV 18, 535; SCHEUNER DÖV 1962, 644; W. SCHMIDT AöR 87, 273-274

284) so auch SCHÄFER NJW 1961, 1283

285) dagegen auch KÖLBLE DÖV 1962, 583-588

Gewalt des ganzen Volkes entstanden ist, eine Verfassung aber sich ein Volk nur geben kann, wenn es zu einem Staat verbunden ist[286].

4) In dem hiernach "zweigliedrig" zu begreifenden Bundesstaat "Bundesrepublik Deutschland" steht ein Teil der staatlichen Aufgaben und Befugnisse dem Bund, der andere Teil den Ländern zu. Einen dritten Staat über oder zwischen Bund und Ländern gibt es nicht.

Nach der Ansicht FORSTHOFFs entsteht jedoch ein dritter Staat zwischen Bund und Ländern, wenn eine in einem Vertrage sich zusammenfindende Ländergemeinschaft öffentlich-rechtlich organisierte Einrichtungen schafft; denn: "Wo Organisationsgewalt, da ist auch Staat"[287].

Hier dürfte der Begriff "Staat" aber zu weit gefaßt sein. Um einen Verband als "Staat" anzusehen, ist viel mehr erforderlich als nur seine Fähigkeit, öffentlich-rechtlich strukturierte Organe zur Wahrnehmung eines eng begrenzten Aufgabenkreises zu errichten. "Staatlichkeit" erfordert, wie FORSTHOFF selbst an anderer Stelle erklärt[288], das Innehaben eines Monopols in der Ausübung von Hoheitsbefugnissen, also eine allumfassende öffentlich-rechtliche "Blankovollmacht für alle Fälle"[289]. Daran fehlt es vertraglich begründeten Ländergemeinschaften, da sie sich nur zur Verwaltung eines eng umgrenzten Aufgabenbereichs zusammengefunden haben. Im Völkerrecht sind Staatenvereinigungen, die durch Vertrag öffentlich-rechtlich strukturierte gemeinsame Einrichtungen für bestimmte Aufgaben errichtet haben, denn auch noch nie als neue "Staaten" angesehen worden, selbst die europäische Staatengemeinschaft nicht, die GE mit weiten Aufgabenkreisen und öffentlich-rechtlichen Befugnissen gegenüber ihren Bürgern geschaffen hat. Nicht gerechtfertigt ist es daher, in Ländergemeinschaften zur Begründung öffentlich-rechtlich organisierter GE "dritte Staaten" zwischen Bund und Ländern zu sehen, für welche allerdings in der Tat in dem vom GG errichteten Bundesstaat kein Platz wäre. Aus diesem Grunde ist es ebenso verfehlt, aus der Entscheidung des BVerfG gegen die Theorie vom "dreigliedrigen" Bundesstaatsaufbau[290] unmittelbar oder sinngemäß etwas

---

286) vgl. DÜRIG VVDStRL 13, 35: "Der Staat ist als soziale Tatsache auch ohne Rechtsordnung denkbar, während das Gegenteil geistig unvollziehbar ist."

287) so FORSTHOFF, Gutachten 7-8

288) Gutachten 4

289) so H. KRÜGER DÖV 1959, 725

290) BVerfGE 13, 54 (77-79)

gegen die Zulässigkeit öffentlich-rechtlich organisierter externer GE abzuleiten [291]. Denn das BVerfG hat hier nur die Konstruktion eines über Bund und Ländern stehenden und von ihnen zu unterscheidenden rechtsfähigen Gesamtstaates abgelehnt, sich aber mit der Frage der Zulässigkeit von Einrichtungen, die auf Verträgen zwischen den Ländern beruhen gar nicht befaßt.

Der bundesstaatliche Aufbau der Bundesrepublik steht deshalb öffentlich-rechtlich organisierten externen GE der Länder grundsätzlich nicht entgegen.

5) Aber mehr noch: Aus dem GG ergibt sich positiv, daß solche Einrichtunge in sein bundesstaatliches Gefüge "passen". Unstreitig hat es durch seinen Art. 130 die bei seinem Inkrafttreten vorhandenen externen GE der Länder als solche bestehen lassen [292]. Wenn diese mit dem bundesstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik vereinbar waren, müssen es auch die später gegründeten und gleich strukturierten Einrichtungen sein [293]. Da hat auch das BVerfG in dem bereits erwähnten Abschnitt des "Fernsehurteils" über den "Norddeutschen Rundfunk" bestätigt, indem es diese extern-gemeinschaftliche Rundfunkanstalt dreier Länder unbeanstandet gelassen hat [294]. Was für den "Norddeutschen Rundfunk" gilt, muß auch für die anderen öffentlich-rechtlich organisierten externen GE Geltung haben; denn - wie gezeigt - haben alle diese Einrichtungen den gleiche Standort auf einer "Zwischenländerebene" [295].

---

291) so aber KÖLBLE NJW 1962, 1083-1084; KORTE 166 FN 59; KRATZER DVBl. 1963, 312; H. SCHNEIDER, Gutachten 19; ZEIDLER, Gutachten 34. Wie hie dagegen: BACHOF, Gutachten 51; FRIAUF AöR 88, 294; KRAPP 23-24; LERCHE, Gutachten 34-35; MAUNZ NJW 1962, 1643; ROELLENBLEG 31-33; P. SCHNEIDER 16-18

292) vgl. oben Seite 63

293) ebenso BACHOF, Gutachten 35

294) BVerfGE 12, 205

295) vgl. oben Seite 41-42;

§ 13

II. Sind Gemeinschaftseinrichtungen öffentlich-rechtlicher Funktion grundsätzlich mit der Kompetenzzuweisung an die Länder vereinbar?

Den Ländern wird, wenn sie ihre öffentlichen Aufgaben durch GE wahrnehmen, häufig vorgeworfen, sie verstießen damit gegen das GG, weil das GG mit der Zuweisung des einen Teils der Staatsgewalt an die Länder zugleich bestimmt habe, dieser Teil sei von ihnen je für sich auszuüben[296]. Wird diese Ansicht von den Verfassungsnormen, die den Ländern ihre Kompetenzen zuweisen, also den Art. 30, 70, 83, 92 GG, gestützt?

Bei der Auslegung der Kompetenzverteilungsnormen ist der objektivierte Wille des Verfassungsgebers zu erforschen, wie er sich aus ihrem Wortlaut und systematischen Zusammenhang ergibt[297]. Nach Art. 30 GG sind generell Ausübung staatlicher Befugnisse und Erfüllung staatlicher Aufgaben "Sache der Länder", soweit das GG keine andere Regelung trifft oder zuläßt. Die Normen des GG, die die Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern speziell für bestimmte Funktionsbereiche verteilen, ordnen an: "Die Länder" hätten das Recht zur Gesetzgebung, soweit das GG nicht dem Bund Zuständigkeit verleihe (Art. 70 GG), "die Länder" führten die Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten aus, soweit das GG nichts anderes bestimme oder zulasse (Art. 83 GG), und die Rechtsprechung werde durch die im GG vorgesehenen Bundesgerichte und durch die Gerichte "der Länder" ausgeübt (Art. 92 GG). Was meint das GG mit "Sache der Länder" und mit den Wendungen, daß "die Länder" das Recht zur Gesetzgebung hätten, die Bundesgesetze ausführten und die Gerichte errichteten? Man kann zweierlei darunter verstehen: es kann erstens "Sache der einzelnen Länder" oder zweitens "Sache der Länder insgesamt" als Gegensatz zur Bundesangelegenheit bedeuten[298].

---

296) so BETTERMANN VVDStRL 19, 160; HAEGERT NJW 1961, 1139 und NJW 1964, 15; KLEIN Spey. V. 11, 157-160; KÖLBLE Spey. V. 11, 59. Nur gegen integrierte GE der Länder wenden sich mit diesem Argument FRÖHLER 14; KRATZER DVBl. 1963, 312; SCHEUNER DÖV 1962, 648; H. SCHNEIDER, Gutachten 17; ZEIDLER, Gutachten 38-42. FORSTHOFF, Gutachten 2-3 und 11-13 hält aus diesem Grunde eine GE nur dann für unzulässig, wenn alle Länder sich an ihr beteiligen

297) vgl. BVerfGE 1, 299 (312)

298) vgl. ZEIDLER, Gutachten 38

1) Der Wortlaut der Art. 30, 70, 83, 92 GG zunächst beantwortet die Frage nicht[299]. Aus ihm ergibt sich nur die Aufteilung der staatlichen Zuständigkeiten auf den Bund einerseits und die Länder andererseits, nichts aber über die Art und Weise, in der die Länder ihre Zuständigkeiten auszuüben haben.

Daß das GG die Zuständigkeiten den Ländern in ihrer Vereinzelung zugewiesen und ihnen deshalb verboten habe, diese gemeinschaftlich auszuüben, folgern H. SCHNEIDER und ZEIDLER dagegen aus Art. 72 II Ziff. 1-3 und 84 IV 1 GG[300]. In diesen Bestimmungen geht das GG offenbar von der Wahrnehmung der dort angesprochenen Funktionen durch die einzelnen Länder aus; denn als Gesetzgeber im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung und als Verantwortliche für die Ausführung der Bundesgesetze als eigene Angelegenheit stellt es sich nur die einzelnen für sich handelnden Länder vor, nicht aber eine Ländergemeinschaft. Die Deutung H. SCHNEIDERs und ZEIDLERs geht jedoch über den Inhalt der angeführten GG-Artikel hinaus; aus diesen folgt doch nur, daß die Länder ihre Zuständigkeiten je für sich wahrnehmen k ö n n e n , nicht aber auch, daß sie sie je für sich wahrnehmen m ü s s e n . Selbst wenn man dementgegen aus den angeführten Artikeln des GG eine Pflicht der Länder zur gesonderten Wahrnehmung ihrer Aufgaben ableitet, könnte diese Pflicht höchstens für die dort angesprochenen Bereiche (konkurrierende Gesetzgebung und bundesgesetzesakzessorische Verwaltung als eigene Angelegenheit) bestehen; nichts spricht dafür, dieses Gebot darüber hinaus gelten zu lassen[301]. Daß es aber nicht einmal in diesen Bereichen gilt, ergibt sich aus Art. 72 I und 83 GG. Wenn das GG hier die Zuständigkeiten im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung und der bundesgesetzesakzessorischen Verwaltung verteilt, dabei die für die Lösung der Frage nichts besagende Formulierung wählt, "d i e Länder" seien zuständig, und damit die Länder zur gesonderten Wahrnehmung ihrer Aufgaben nicht klar und deutlich verpflichtet, kann eine solche bestimmt ausgesprochene Verpflichtung auch nicht in Wendungen späterer Vorschriften gesehen werden, die sich gar nicht an die Länder richten.

2) Wenn aus dem Wortlaut keine Antwort auf unsere Frage gefunden werden kann, so muß versucht werden, sie aus dem Sinn der Kompetenzzuwei-

---

299) so auch LERCHE, Gutachten 14-15; ROELLENBLEG 19; H. SCHNEIDER, Gutachten 18; für Art. 30, 70 und 83 GG auch ZEIDLER, Gutachten 38-39

300) H. SCHNEIDER, Gutachten 17-18; ZEIDLER, Gutachten 38-41

301) so auch BACHOF, Gutachten 32-33; LERCHE, Gutachten 15

sung an die Länder zu gewinnen. Die Normen, die die Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern verteilen, verwirklichen die bundesstaatliche Verfassung der Bundesrepublik. Sie müssen in ihrem systematischen Zusammenhang mit dem Bundesstaatsprinzip gesehen werden. Für ihre Auslegung kommt es deshalb auf Sinn und Zweck der bundesstaatlichen Struktur an.

a) Unterstellt man als Sinn des Bundesstaates die Erhaltung und Entfaltung regional-pluralistischer Kräfte innerhalb eines größeren Staatswesens [302], so bedeutet die Zuweisung von Aufgaben und Befugnissen an "die Länder" sicherlich, daß sie bei deren Wahrnehmung ihre Eigenart entfalten, sie sie also einzeln nach ihren Besonderheiten verwalten sollen. Doch kann dieses Gebot der Eigenständigkeit auch bei einem so verstandenen Sinn des Bundesstaates nur als Grundsatz gelten. Die Länder sind immer die Glieder eines Bundesstaates. Zwar ist die Bundesrepublik nicht durch ein Bündnis zwischen ihnen, sondern durch einen verfassunggebenden Akt des gesamten westdeutschen Volkes entstanden. Das Volk hat seinen Staat aber so verfaßt, als ob er durch ein Bündnis der Länder gebildet worden wäre [303]. Der Ausdruck "Bundes"-staat läßt erkennen, daß seine Partner sich zu einem Staate, zur gemeinsamen staatlichen Tätigkeit auf einem Territorium "verbunden" haben. Im Bundesstaat geht es deshalb nicht nur um eine Aufteilung von Macht und Zuständigkeiten auf verschiedene Staatskörper, sondern zugleich um Vereinigung und Zusammenwirken aller Kräfte der verbundenen Staaten [304]. Die "bündnische" Natur des Bundesstaates erfordert deren einvernehmliches Zusammengehen in Angelegenheiten, in denen dies für die gebotene Effektivität der

---

2) so FORSTHOFF, Gutachten 3; HAEGERT NJW 1961, 1139; KAFKA VVDStRL 21, 109; KAISER VVDStRL 21, 121; KÖLBLE NJW 1962, 1085; LERCHE VVDStRL 21, 73-74 (zurückhaltender Gutachten 24); MAUNZ bei MAUNZ-DÜRIG Rdnr. 20/Art. 20; NAWIASKY, Art. Bundesstaat, im Staatslexikon Bd. 2, 271; NYMAN 199-200; ROELLENBLEG 6; SCHEUNER DÖV 1962, 648 und VVDStRL 21, 122-123; STERN in BK(2) Rdnr. 5/Art. 28

3) die Bundesrepublik ist also ein "Bundesstaat ohne bündische Grundlage" im Sinne Carl SCHMITTs (a.a.O. 389)

4) vgl. v.d.HEYDTE PrV. Bundesrat 126, 71; KRAPP 62; PFEIFFER NJW 1962, 566; SCHEUNER PrV. Bundesrat 125, 65; USTERI 346

Staatsgewalt erforderlich ist. Fehlt es daran, so leidet nicht nur das Gemeinwohl Schaden, sondern es wird auch die bundesstaatliche Form diskreditiert, ja der Ruf nach dem Einheitsstaat provoziert[305]. Eine "Pflicht der Länder zur Uneinigkeit"[306] kann es deshalb nicht geben[307]. Im Gegenteil kann die Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten den durch den Bundesstaat verbundenen Staaten die einheitliche Regelung einzelner Angelegenheiten ebenso gebieten wie die Grundrechte der Gleichheit und Freizügigkeit[308]. Insoweit das GG die Länder bestimmte Angelegenheiten regeln läßt, setzt es eine unterschiedliche Rechtslage von Land zu Land zwar voraus, so daß hierdurch die genannten Grundrechte im allgemeinen nicht verletzt werden können[309]. Doch können von dieser Ermächtigung zu differenzierter Regelung tiefgreifende Unterschiede in der Ordnung wichtiger Angelegenheiten nicht mehr gedeckt sein und die in Art. 3 III und 11 GG statuierten Grundrechte verletzen; so z.B., wenn die Länder voneinander stark abweichende Schulsysteme einführen würden: Familien mit Kindern im Schulalter würde dadurch ein Umzug von Land zu Land unmöglich gemacht, das Recht der Kinder auf annähernd gleiche Ausbildungsmöglichkeiten würde verletzt.

b) Abgesehen davon ist es aber zweifelhaft, ob der gegenwärtige deutsche Bundesstaat überhaupt auf dem föderalistischen Gedanken beruht. "Föderalismus" wird hier als ein durch den Bundesstaat realisierbares staatspolitisches Prinzip verstanden, und zwar nicht als staatspolitische Ausprägung des Subsidiaritätsprinzips[310], sondern als Grundsatz der

---

305) so mit Recht BACHOF, Gutachten 18

306) MAUNZ NJW 1962, 1641

307) ebenso BayVGH DVBl. 1964, 642(645); BACHOF, Gutachten 19 und 53; HARDER 3; LERCHE, Gutachten 27; MAUNZ NJW 1962, 1641; PFEIFFER NJW 1962, 566

308) vgl. zu der durch die Pflicht zur Bundestreue gebotenen Koordinationspflicht BVerfGE 3, 52(57); 4, 115(140); LUTHER-Gutachten 104; PFEIFFER NJW 1962, 566; STERN in BK(2) Rdnr. 8 FN 5a/Art. 28; daß der Gleichheitsgrundsatz die Länder zur Koordination zwingen kann, bejahen auch KRAPP 53-54 sowie MAUNZ bei MAUNZ-Dürig Rdnr. 31 a.E./Art. 83 und NJW 1962, 1645; anders BVerfGE 10, 354(361)

309) vgl. MAUNZ bei MAUNZ-DÜRIG Rdnr. 26/Art. 20; STERN in BK(2) Rdnr. 8 FN 5a/Art. 28

310) so ARMBRUSTER, Art. Föderalismus, im Staatslexikon Bd. 3, 386

Gewährleistung regionaler Eigenart in einem größeren Staatsverband[311]. Der Begriff "Föderalismus" kommt in der Literatur auch noch in anderen Bedeutungen vor. Die christliche Soziallehre bezeichnet mit ihm ein die gesamte Gesellschaft ergreifendes Ordnungsprinzip[312]. Anderen dient er zur Bezeichnung einer bestimmten Staatsstruktur, bisweilen des Bundesstaates[313], bisweilen eines bis zur untersten Ebene aus eigenständigen Gemeinwesen zusammengesetzten Staates[314], oder zur Kennzeichnung einer auf Stärkung der Glieder gerichteten Tendenz im zusammengesetzten Staat[315].

aa) Wenn der Bundesstaat in der Vergangenheit häufig als eine die "Vielheit in der Einheit" ermöglichende Staatsform gerechtfertigt wurde[316], so muß ihm dieser Sinn nicht auch in der Gegenwart zukommen. Aber schon unter der RV von 1871 erkannte man als Sinn des Bundesstaates nicht nur die Erhaltung und Pflege territorialer Eigenständigkeit; man sah in ihm ein Mittel, um den Partikularismus zu überwinden, also trotz territorialer Eigenheiten eine größere staatliche Einheit zu gründen und zu wahren. So nannte ANSCHÜTZ in seiner Tübinger Antrittsrede von 1899 den Sinn des Bundesstaates, "das gefestigte partikulare Staatsbewußtsein der deutschen Einzelstaaten und die politische Kraft dieser Einzelstaaten nicht zu zerstören, sondern zu erhalten und zu pflegen, - die deutschen Einzelstaaten als solche dem Reichsgedanken dienstbar zu machen". Der Bundesstaat sei die allein mögliche Form der nationalen Staatseinheit gewesen, wenn man die deutschen Einzelstaaten zum freiwilligen und freudigen Eintritt in das Reich bewegen und dieses nicht mit Gewalt schaffen wollte[317]. Auch BISMARCK äußerte in seinen "Gedanken und Er-

---

311) so auch MAUNZ bei MAUNZ-DÜRIG Rdnr. 20/Art. 20; NAWIASKY, Art. Bundesstaat, im Staatslexikon Bd. 2, 271; ROELLENBLEG 6 FN 7

312) EHARD 5 und 29; FRANTZ passim; GREWE 6-9; SÜSTERHENN PrV. Bundesrat 125, 12

313) HAMANN Einführung I D 6; LERCHE VVDStRL 21, 66 ff.; SCHEUNER VVDStRL 21, 122

314) so JERUSALEM 37

315) so ANSCHÜTZ VVDStRL 1, 11; APELT, Föderalismus 2; STIER-SOMLO 372; TRIEPEL, Unitarismus 11-12

316) vgl. O. MAYER AöR 18, 369-370

317) in: Bismarck und die Reichsverfassung, 17-18, 23

innerungen": "Niemals bin ich darüber in Zweifel gewesen, daß der Schlüssel zur deutschen Politik bei den Fürsten und Dynastien lag und nicht bei der Publizistik in Parlament und Presse oder bei der Barrikade" [318]). Die staatliche Einheit konnte BISMARCK daher nur mit, nicht gegen den Willen der Dynastien, also nur in einem bündisch organisierten Staat erreichen, der den Dynastien ihr Eigenleben sicherte.

In ihrem "integrierenden Effekt" hat unter der WRV noch einmal SMEND den Sinn der bundesstaatlichen Form gesehen[319]). Er betonte jedoch, daß die Einzelstaaten im Bundesstaat nicht nur Integrationsobjekte, sondern auch Integrationsmittel seien; d.h. die bundesstaatliche Form könne nicht nur die bestehenden Länder in einen Gesamtstaat einordnen, sondern der Staat könne durch die Länder die Bürger auch mittelbar und dadurch vollständiger erfassen, als dies ohne Länder möglich sei [320]). Daß dagegen nicht im Bundesstaat, sondern im Einheitsstaat die Bürger vollständiger "erfaßt" werden können, hat der totalitäre Verwaltungszentralismus im nationalsozialistischen Staat gelehrt. Diese Erfahrung konnte SMEND 1928 allerdings noch nicht besitzen und berücksichtigen. Demgemäß verwandelten auch die mitteldeutschen Kommunisten die zunächst als Bundesstaat aufgebaute [321]) "DDR" später in einen Einheitsstaat [322]). Gerade auch das Bestreben, eine nochmalige totale "Erfassung" des Einzelnen zu verhindern, führt zur Entscheidung des GG für den Bundestaat [323]). Man kann daher SMENDs Auffassung nicht zustimmen; denn ebensowenig wie die WRV die Länder als "Integrationshilfen" [324]) benötigte, waren sie für sie nach vierzigjähriger nationaler Einheit noch Integrationsobjekte. Noch weniger waren sie es für das GG, das einen Einheitsstaat und das hiera orientierte Staatsbild der Bürger "reföderalisiert" hat. Die bundesstaatliche Form diente weder der WRV noch dient sie dem GG als Integra-

---

318) a.a.O. 329

319) a.a.O. 225; die einigende Wirkung der Bundesstaatsform betonen auch H. KRÜG Staatslehre 161-162 und VVDStRL 21, 138; LOEWENSTEIN AöR 77, 414-415; MÜNCH DÖV 1962, 649

320) SMEND 225-226, 270-271

321) vgl. Verfassung vom 7. Okt. 1949; MAMPEL Anm. 2a/Art. 1. Nach MAUNZ Staatsrecht 340, war die "DDR" schon unter der Verfassung vom 7. Okt. 194 ein dezentralisierter Einheitsstaat

322) vgl. "G. über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in den Ländern der DDR" vom 23. Juli 1952 und "G. über die Auflösung der Länderkammer" vom 8. Dez. 1958

323) vgl. KÖTTGEN JöR 3, 71

324) SMEND 226

tionsmittel; vielmehr gewährleistete sie diesen Verfassungen eine gewisse Desintegration [325].

Daß die WRV für Deutschland die bundesstaatliche Form beibehalten hatte, wurde häufig nur als Kompromiß gewertet, auf den sich die "Föderalisten" und die Verfechter eines Einheitsstaates in der Nationalversammlung schließlich geeinigt hätten [326]. Doch gab es neben den "Föderalisten" noch andere Stimmen, die die Nützlichkeit und Notwendigkeit der bundesstaatlichen Form verteidigten: durch die Kompetenzverteilung auf Bund und Glieder und das System der gegenseitigen Mitwirkungs- und Kontrollrechte würden dem bürgerlichen Rechtsstaat neue Sicherungen und Garantien gegeben [327]; bei vernünftiger Gliederung des Reichsgebietes und verständnisvoller Kompetenzverteilung werde ein lebendiges Staatsgefühl in den Ländern zu einem Aktivum des nationalen Lebens, und die Mitwirkung der Länder im Reichsrat sei für Reich wie Gliedstaaten von Vorteil: "Sie schützt die Provinz vor einem schematischen bürokratischen Zentralismus; sie hält die Landesregierungen als mitbestimmende Faktoren der Reichspolitik in belebender Einbezogenheit in die großen Sorgen der Weltpolitik und der Wirtschaftsgesetzgebung" [328].

Im Parlamentarischen Rat wurde die bundesstaatliche Verfassung für den zu errichtenden Staat mit dem föderalistischen Gedanken begründet [329]. Dieser Gedanke wird auch in der gegenwärtigen Literatur zur Rechtfertigung des Bundesstaates häufig herangezogen [330].

---

325) so mit Recht für die WRV FORSTHOFF, Körperschaft 180; HESSE 4; für das GG HESSE 4; MÜNCH DÖV 1962, 649

326) vgl. ANSCHÜTZ VVDStRL 1, 17; NAWIASKY, Grundprobleme 76-77, 144, allerdings nicht die eigene, sondern eine landläufige Meinung wiedergebend; STIER-SOMLO 373 mit Überblick über die Strömungen in der Nationalversammlung zu dieser Frage; TRIEPEL ZfP 14, 197

327) so CARL SCHMITT 389 für den "Bundesstaat ohne bündische Grundlage"

328) so THOMA HdbDStR Bd. 1, 177

329) so die Abg. BROCKMANN, MENZEL, SCHWALBER, SÜSTERHENN Parl. Rat Sten. Ber. 55, 56/32/36/22

330) so FRÖHLER 14; HAEGERT NJW 1961, 1139; HÖCHERL, Bundesstaatliche Ordnung 3; LERCHE VVDStRL 21, 73-74 (abschwächend Gutachten 24); KAFKA VVDStRL 21, 108-109; KÖLBLE NJW 1962, 1085; MAUNZ bei MAUNZ-DÜRIG

bb) Von den soziologischen Grundlagen des föderalistischen Gedankens sind jedoch heute nur noch Reste vorhanden. Ursächlich hierfür sind verschiedene Entwicklungen, die schon öfters aufgezeigt worden sind und hier deshalb nur kurz dargestellt zu werden brauchen.

aaa) Der Charakter der deutschen Gliedstaaten hat sich seit der Reichsgründung grundlegend geändert. Im Jahr 1871 waren sie noch historisch gewachsene Individualitäten, geprägt dur eine eigene Geschichte, landsmannschaftliche Eigentümlich keiten und ein angestammtes Herrscherhaus. Mit ihrer Vereinigung zum Bundesstaat war ihre eigene Geschichte beende sie teilten von nun an alle ein gemeinsames Schicksal, das der deutschen Nation. Ihre fürstlichen Dynastien, "der Punkt um den der deutsche Trieb nach Sonderung in engeren Verbänden seine Kristalle ansetzte" 331), verschwanden 1918. Dann wurden 1934 die Länder selbst aufgelöst und die Unterschiede zwischen ihnen durch die Maschinerie des zentralen und totalen Einheitsstaates niedergedrückt. Die nach 1945 wiedererstandenen deutschen Länder haben bis auf Bayern, das Saarland und die beiden Hansestädte keine Verbindung z früheren Ländern; sie sind von den Besatzungsmächten aus ehemaligen preußischen Provinzen und Teilen anderer deutscher Länder nach den zufälligen Frontlinien ihrer Armeen zur Zeit der deutschen Kapitulation und nach verwaltungstechnischen Zweckmäßigkeiten gebildet worden. Wo landsmannschaftliche Zusammengehörigkeit noch so stark war un die oft willkürlich gezogenen Ländergrenzen korrigieren wollte, ist der zur Neugliederung des Bundesgebietes allein berechtigte und verpflichtete Bund diesen Impulsen nicht ge folgt. Im ganzen gesehen haben sich aber die landsmannsch lichen Eigenarten durch die hohe Mobilität der Bevölkerung seit Beginn der Industrialisierung, insbesondere nach dem zw ten Weltkrieg, und die zunehmende Verstädterung bis auf A nahmen an der Peripherie der Bundesrepublik weitgehend ab geschwächt. Die wesentlichen Grundlagen für die Eigenstän

---

Rdnr. 20/Art. 20; NAWIASKY, Art. Bundesstaat, im Staatslexikon Bd. 2, 271 NIEDERALT PrV. Bundesrat 142, 8-9; ROELLENBLEG 6; SCHEUNER DÖV 196 648 und VVDStRL 21, 122-123; SEIDEL BayVBl. 1958, 193 ff.

331) BISMARCK 339

digkeit der deutschen Länder sind damit entfallen.

bbb) Der Kreis der Staatstätigkeiten, bei denen gliedstaatliche Eigenart sich verwirklichen kann, ist seit Gründung des deutschen Bundesstaates stetig kleiner geworden. Die Zusammenballung großer Menschenmassen auf engem Raum in der Folge der Industrialisierung, der Übergang der Verantwortlichkeit für eine gerechte und menschenwürdige Sozialordnung von der Gesellschaft auf den Staat und tiefgreifende außenpolitische Katastrophen haben zwar den staatlichen Aufgabenbereich über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung hinaus auf die Gestaltung des sozialen Lebens erweitert. Zugleich aber hat sich der Schwerpunkt staatlicher Tätigkeit auf die Exekutive verschoben. Im Zeichen dieser Entwicklung des deutschen Staates zum "Verwaltungsstaat" [332] bedeutet die vom Staat in seinem Gebiet zu garantierende notwendige Rechtseinheit nicht mehr dasselbe wie im vorigen Jahrhundert - Einheit des Privatrechts -, sondern auch Verwaltungseinheit, soll nicht die rechtliche Gleichheit durch die erforderlichen Verwaltungseingriffe in Frage gestellt werden [333]. Deshalb haben sich in der im deutschen Bundesstaat traditionellen Domäne gliedstaatlicher Staatstätigkeit - dem Verwaltungsbereich - die Möglichkeiten gliedstaatlich eigenständigen Waltens erheblich vermindert. Abgesehen davon verlangen der Grundsatz auf gleiche Behandlung durch den Staat, Ökonomie und Technik, die gewachsenen Verflechtungen und Abhängigkeiten des sozialen Lebens wie die Forderung nach staatlicher Planung, Lenkung und Verteilung, kurz: der soziale Rechtsstaat nach Einheitlichkeit und Gleichmäßigkeit staatlichen Handelns und lassen für die Betätigung regionaler Eigenart keinen Raum [334].

Eine weitere Einschränkung hat die Betätigungsmöglichkeit für gliedstaatliche Eigenart durch das von LERCHE herausge-

---

332) vgl. KÖTTGEN JöR 11, 183-187; H. PETERS, Verwaltungsstaat 26-34; W. WEBER, Spannungen und Kräfte 146-148

333) vgl. KÖTTGEN JöR 3, 72

334) vgl. HESSE 13; KOELLREUTTER 131; LOEWENSTEIN AöR 77, 414; SCHEUNER, Föderalismus 34

stellte "Verblassen der mittleren Entscheidungszone" 335) erfahren. Die Zone "weichenstellender Entscheidung" verschließt sich ohnehin regionaler Vielgestaltigkeit; in ihr regieren die bundeseinheitlichen Grundrechte, wird der Bürger dem egalitären Zuge der Demokratie gemäß und um einheitlicher sozialpolitischer Standards wegen "auf ein Allgemeines eingezwungen". Die Zone aller weiteren Abfolgeentscheidungen liegt heute "nicht mehr in einer Luft mittlerer liberaler Beweglichkeit, die doch die Lebensluft des alten Föderalismus war", sondern "steht im Zeichen formaler Gleichheit, linearer Folgerichtigkeit und technischen Maßnehmens". Diese Entwicklung hat LERCHE mit dem Zurückdrängen des Verwaltungsermessens und dem direkten Kontakt zwischen maßstabsetzendem Bundesgesetzgeber und ausführenden Kommunen (z.B. im JWG § 12, im BSHG § 96) belegt. Dem ist für den Zug zu uniformer Entscheidung in der "weichenstellenden Zone" noch die einander angeglichene Ländergesetzgebung auf wichtigen, zur ausschließlichen Landeskompetenz gehörenden Gebieten (im Bau-, Presse-, Wasser- und Wegerecht durch Musterentwürfe, im Gemeinde- und Polizeirecht durch Anknüpfung an gemeinsame Vorbilder) und für den Zug zu linearer Folgerichtigkeit in der Zone der "Abfolge-Entscheidungen" das steigende Gewicht der allgemeinen Verwaltungsvorschriften der Bundesregierung für den "landeseigenen" Vollzug von Bundesgesetzen hinzuzufügen 336).

ccc) In Wechselwirkung mit diesen Veränderungen in der Sache wandelt sich das gesellschaftliche Bewußtsein. Der "Trend zur Parallelisierung und Harmonisierung" 337) als Folge des demokratischen und sozialstaatlichen Prinzips leidet die Berücksichtigung noch vorhandener territorialer Eigentümlichkeiten bei staatlicher Tätigkeit nicht. Es fehlt "der Blick für den Wert des Gewachsenen, für den Wert einer überschaubaren Einheit, für den Wert der natürlichen Vielfalt, für das nicht erst organisierte Eigenständige und Eigenverantwortlich

---

335) VVDStRL 21, 71-73

336) vgl. auch HESSE 14-21; KÖTTGEN, Bundesstaat 23

337) H. SCHNEIDER VVDStRL 19, 20

innerhalb der Gesellschaft", stellt GEIGER[338]) fest. H. SCHNEIDER bemerkt: "Der durchschnittliche Bundesbürger, der sich entweder überall oder nirgendwo zu Hause fühlt, ist gegenüber landesrechtlichen Unterschieden empfindsam geworden. Er hält den Ort seines Aufenthalts und seiner Tätigkeit für einen Umstand, der vielleicht klimatisch und transportkostenmäßig, aber jedenfalls nicht rechtlich relevant sein dürfte"[339]). Und der rheinland-pfälzische Ministerpräsident ALTMEIER resigniert: "Was heute nicht zentral geregelt, bundeseinheitlich normiert und von einer Zentrale gesteuert wird, genießt halt kein Ansehen"[340]). Wie von der Wirtschaft wird heute auch vom Staat Ausrichtung an Rationalität und Technik verlangt, die Konzentration, Massen- und Serienproduktion erfordern. Das Erlebnis des gemeinsamen nationalen Schicksals, gemeinsame Verantwortung, die zentralisierende Kraft der Interessenvereinigungen, der Kampf gegen eine feindliche weltumfassende Ideologie, das Streben nach größerer Einheit europäischen Ausmaßes und das Bewußtsein weltweiter politischer und wirtschaftlicher Interdependenz, alles das schafft kein Klima, in dem territoriale Eigenständigkeit gedeihen könnte[341]).

Nach GEIGER dagegen gibt es auch heute noch in den Ländern ein eigenes Staatsgefühl, das zu politischem Ausdruck drängt. Er fordert: "Es muß Raum sein ... nicht nur zu bekennen, sondern zu bestätigen und zu verwirklichen einen bayerischen Stolz auf die eigene Geschichte und Tradition und Leistung, Betätigungsraum für den hanseatischen hohen Mut und Geist Hamburgs, Betätigungsraum für die niedersächsische Art und Eigenständigkeit, Betätigungsraum für die historische Bedeutung und einmalige Aufgabe und Leistung des Bundeslandes Berlin usw."[342]). Mögen hier und dort in manchen Ländern

---

338) GEIGER, Mißverständnisse 31

339) H. SCHNEIDER, VVDStRL 19, 19

340) ALTMEIER PrV. Bundesrat 125, 5

341) so auch HESSE 14; LERCHE VVDStRL 21, 68; MEYERS PrV. Bundesrat 125, 32-36; SCHEUNER, Föderalismus 31 und DÖV 1962, 645; SÜSTERHENN PrV. Bundesrat 125, 11-12

342) GEIGER, Mißverständnisse 6; vgl. auch dens. BayVBl. 1964, 112; KIESINGER PrV. Bundesrat 143, 3; LOHMAR PrV. Bundesrat 148, 4

noch spezifische Eigentümlichkeiten lebendig sein, wie kön
ten sie sich bei der Ausführung der Staatsgeschäfte gegenüb
den objektiven und subjektiven Vereinheitlichungstendenzen
Geltung verschaffen? In einer Vortragsreihe der Deutschen
Hochschule für Politik erhielten die Regierungschefs von
Bayern, Hamburg und Nordrhein-Westfalen Gelegenheit, üb
die politische Eigenart des von ihnen repräsentierten Landes
zu sprechen.[343]. Sie schilderten Land und Leute, Geschich
Verwaltungsinstitutionen und Wirtschaftslage. Etwas über die
die Staatstätigkeit seines Landes prägende Eigenart trug nur
der damalige bayerische Ministerpräsident HOEGNER vor:
"Die bayerische Politik ist buchstäblich eigenartig geblieb
stellte er fest und begründete das so: "Wir haben zwar im
bayerischen Landtag keinen Josef Filser mehr, ... aber im-
merhin noch einen bäuerlichen Abgeordneten, der in seinen
Landtagsreden die Stichworte von einem Bierfilzl abliest. D
Bildung neuer politischer Koalitionen durch die Fraktionen
des Landtags findet in Wirtshäusern oder an anderen verschw
genen Orten um die Mitternachtsstunde statt. Auch soge-
nannte Einkehrtagungen in Klöstern sind als Schauplatz poli
scher Chirurgie beliebt" [344]. Macht sich aber die regional
Eigenart allein in landsmannschaftlichen Originalen und po
schen Bräuchen geltend, kann sie - so sehr diese auch erhei
tern - gegenüber den zur Vereinheitlichung staatlicher Täti
keiten drängenden objektiven Notwendigkeiten und subjekti
ven Tendenzen kein Gegengewicht bilden. Der Wunsch, sie
zu konservieren, kann den besonderen organisatorischen Au
wand und die rechtlichen Verschiedenheiten im Bundesstaat
nicht rechtfertigen und angesichts der aufgezeigten soziolog
schen Tatbestände nicht aufrechterhalten.

ddd) Wenn daher Grundlage des Bundesstaates regionale Eigenart
und landsmannschaftliche Vielfalt, seine Aufgabe und Rech
fertigung deren Erhaltung und Pflege in einem größeren Ga
zen ist, kann man nicht anders, als den Bundesstaat für ver
altet und überflüssig zu halten [345]. Dazu verstoßen in ein

---

343) HOEGNER, SIEVEKING und STEINHOFF in "Bund und Länder" 99/78/110
344) HOEGNER in "Bund und Länder" 105
345) so auch HESSE 21; W. SCHMIDT AöR 87, 268

nicht mehr zu rechtfertigenden Bundesstaat unterschiedliche Regelungen öffentlicher Angelegenheiten in den einzelnen Gliedern gegen das Gleichheitsgebot; dieses verbietet, etwas Gleiches um eines gehaltlosen Formprinzips wegen ungleich zu behandeln[346]. Hat der Bundesstaat unter den gegenwärtigen sozialen Gegebenheiten seinen Sinn verloren, wird er zwar wegen Art. 79 III GG sich nicht gänzlich beseitigen lassen, aber zu leerer Form ausgehöhlt werden[347].

Dementgegen könnte man allerdings fragen: Ist eine Veränderung der politischen Gewichte im deutschen Bundesstaat überhaupt möglich? Die Rechte der Länder sind doch im GG festgelegt, sie können gemäß Art. 79 II GG nur mit Zustimmung des Bundesrates, der sich aus den Ländervertretungen zusammensetzt, aufgehoben oder geändert werden; kann man von den Ländern annehmen, daß sie sich selbst zur Bedeutungslosigkeit herabmindern? Dagegen ist zu erwidern, daß die Repräsentanten der Länder vom Volk abhängig sind. Hat sich im Volk die Erkenntnis verbreitet, daß der Bundesstaat seinen alten Sinn verloren, einen neuen aber nicht gefunden habe, so werden die politisch Verantwortlichen auf die Dauer den zentralistischen Tendenzen der öffentlichen Meinung nicht widerstehen können und den Bundesstaat aufgeben, selbst wenn sie der hierfür ursächlichen Nivellierungstendenz im Volk entgegenwirken wollten. In einer Demokratie läßt sich auf die Dauer ein Verfassungsprinzip gegen den Willen des Volkes auch nicht aus erzieherischen Gründen aufrechterhalten[348].

Wir meinen daher: Wer den Bundesstaat nur damit rechtfertigt, daß in ihm bei der Staatstätigkeit territoriale Differenziertheiten zum Ausdruck kommen können und sollen, verurteilt ihn selbst zum Untergang. Bundesstaatlichkeit ist jedoch nur ein Formprinzip. Warum sollte man sie ausschließlich nach ihrem politisch-historischen Entstehungstatbestand rechtfertigen können und sie nicht mit neuen

---

346) so auch WOLFF VVDStRL 21, 138

347) vgl. KÖTTGEN, Bundesstaat 22; LERCHE, Gutachten 24

348) so auch NIEDERALT PrV. Bundesrat 142, 17-18

Sinngehalten erfüllen dürfen?[349] Vielleicht gibt es für diese Staat form noch eine andere Fundierung, die den veränderten Umständen der Gegenwart gerecht wird?

c) "Auch der vielberühmte Föderalismus in Westdeutschland ist künstlich und unfruchtbar, trotz der endlosen Arbeit, die Militärregierungen und deutsche Politiker darauf verwenden zu müssen geglaubt haben", schreibt LOEWENSTEIN; KOELLREUTTER, W.WEBER, eingeschränkt auch HAMANN pflichten ihm bei[350]. In der Tat läßt sich die bundesstaatliche Ordnung Westdeutschlands, wie sie durch das GG geschaffen worden ist, ohne die frische Erinnerung der Abgeordneten des Parlamentarischen Rates an den totalitären Verwaltungszentralismus während der nationalsozialistischen Zeit und ohne die recht kräftigen Interventionen der Besatzungsmächte zugunsten einer "Verfassung föderalistischen Typs" nicht erklären[351]. Es ist aber ein in der Sache zu weitgehender Schluß, wenn behauptet wird, die Entscheidung des GG für den Bundesstaat beruhe nur auf den politischen Gegebenheiten zur Zeit seiner Entstehung und könne heute von der Sache her nicht mehr gerechtfertigt werden.

d) Die bundesstaatliche Form ist heute eines der wirksamsten verfügbaren Instrumente, um die individuellen Rechte, insbesondere die Freiheit des Einzelnen, vor staatlicher Allmacht und Willkür zu schützen. Diese fundamentale Forderung, die zum Eckpfeiler im Kampf der westlichen Demokratien gegen die östlichen Diktaturen geworden ist, erfüllt die bundesstaatliche Form auf verschiedenen Wegen.

aa) Zunächst schafft sie organisierte Gemeinwesen, die diejenigen Staatstätigkeiten ausüben können, welche nicht einheitlich für da

---

349) das fragen sich auch FUSS VVDStRL 21,134; HESSE 11; SALZWEDEL VVDStR 21,132. Von einer politisch-historischen Rechtfertigung des Bundesstaates glauben dagegen nicht abgehen zu können KAISER VVDStRL 21,121; LERCHE VVDStRL 21, 73-74 und SCHEUNER VVDStRL 21,122

350) HAMANN, Einführung I D 6; KOELLREUTTER 132,140; LOEWENSTEIN AöR 77,415; W.WEBER, Spannungen und Kräfte 69-70

351) so auch KÖTTGEN JöR 3,71; über die Einwirkungen der Alliierten vgl. W.WEBER, Spannungen und Kräfte 67-68

gesamte Staatsgebiet, sondern auf engere Bereiche beschränkt wahrgenommen werden können. Hierdurch wird der "klassischen" horizontalen Gewaltenteilung eine vertikale Teilung staatlicher Macht vorgeschaltet. Im Hinblick darauf, daß mit der Übernahme der "Daseinsvorsorge" die Macht des Staates stark gewachsen und der Einzelne in eine dementsprechend größere Abhängigkeit vom Staate geraten ist, bedarf die horizontale Gewaltenteilung - ohnehin durchlöchert durch Parteiwesen und parlamentarisches Prinzip - nötig dieser Ergänzung, sollen für die Freiheit des Einzelnen gefährliche Machtzusammenballungen vermieden werden. Jeder Bürger steht so nicht einem allmächtigen Staat, sondern zwei Staatswesen gegenüber, die sich in die staatlichen Machtmöglichkeiten teilen müssen und in denen sich verschiedene politische Willensrichtungen Geltung verschaffen können 352).

bb) Indem nicht nur der Gesamtstaat, sondern auch engere Gemeinwesen Staatsaufgaben erfüllen, wird eine höhere Sachgerechtigkeit bei der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben erreicht, als wenn staatliche Tätigkeit nur vom Gesamtstaat ausginge. Denn einerseits kann das kleinere Gemeinwesen individueller handeln, andererseits stehen die in ihnen tätigen Personen den zu regelnden Dingen räumlich näher und sind innerlich stärker an ihnen beteiligt. Damit verwirklicht der Bundesstaat das "Subsidiaritätsprinzip" der christlichen Gesellschaftslehre: "Wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft

---

352) mit seiner gewaltenteilenden Funktion rechtfertigen den Bundesstaat: BVerfGE 12, 205(229); FRIEDRICH 254; FUSS VVDStRL 21, 110; GEIGER, Mißverständnisse 31 und BayVBl. 1964, 111-112; HAMANN, Einführung I D 6; HESSE 21, 27-28; KÖTTGEN, Innerstaatliche Gliederung 96; KRAPP 61; LEIBHOLZ bei McWHINNEY 8; v. LEX 240; McWHINNEY 13; v. MERKATZ PrV. Bundesrat 125, 8; MEYERS PrV. Bundesrat 125, 43; NYMAN 200-201; H. PETERS, Gewaltentrennung 24-25; PFEIFFER NJW 1962, 566; ROELLENBLEG 19-20; W. SCHMIDT AöR 87, 269; P. SCHNEIDER 3; W. THIEME AöR 88, 79; USTERI 348; ZEIDLER AöR 86, 387-388

in Anspruch zu nehmen" [353].

Erläuternd muß hier hinzugefügt werden, daß der dezentralisierte Einheitsstaat Subsidiaritätsprinzip und vertikale Gewaltenteilung nicht sicher verwirklicht; denn jede nur verwaltungsmäßige Dezentralisation kann durch das der Zentrale zustehende Weisungsrecht überspielt und wirkungslos gemacht werden [354]. Beide Prinzipien können vielmehr nur dann mit Bestimmtheit realisiert werden, wenn Bestand und Kompetenz der dem Gesamtstaat eingegliederten Einheiten verfassungsmäßig gesichert sind, wenn als der Gesamtstaat seine Untergliederung nicht beseitigen und die Glieder über Herrschaftsrechte verfügen, die er nicht beeinflusse kann. Beides erfordert daher den Bundesstaat. Anderer Ansicht kann nur sein, wer bei einer derartigen Garantie zugunsten der nach dem Gesamtstaat nächsthöheren Verbände diese nicht als "Staaten" und den Gesamtverband nicht als "Bundesstaat" bezeichnet, sondern jene als irgendwie autonome Potenzen und dies daher als dezentralisierten Einheitsstaat ansieht; doch setzt e sich damit in Widerspruch zur herrschenden Terminologie.

cc) Fast alle bedeutenderen und den Einzelnen intensiver berührende Staatstätigkeiten werden heute vom Gesamtstaat wahrgenommen eine Folge des sozialen Rechtsstaates und einer öffentlichen Meinung, die - wie oben beschrieben [355] - zu Einheitlichkeit und Gleichmäßigkeit staatlichen Handelns drängen. Stärkere individualrechtsschützende Wirkung entfaltet die bundesstaatliche Verfassungsform daher dadurch, daß sie ein von den Gliedstaaten besetztes Organ - den Bundesrat - bei der Bildung des Gesamt-

---

353) Formulierung des Subsidiaritätsprinzips durch Papst Paul XI. in der Enzyklik "Quadragesimo anno" vom 15. Mai 1931. Für die Rechtfertigung des Bundesstaates aus dem Subsidiaritätsprinzip ARMBRUSTER, Art. Föderalismus, im Staatslexikon Bd. 3, 386; DÜRIG VVDStRL 21, 115; EHARD 6; GEIGER BayVBl 1964, 66-67; GREWE 28-29; v. d. HEYDTE PrV. Bundesrat 126, 69-70; MEYER PrV. Bundesrat 125, 42-43; P. SCHNEIDER 3; SÜSTERHENN PrV. Bundesrat 125, 27-28

354) so auch v. LEX 240. Anders dagegen HESSE 2-3; LERCHE VVDStRL 21, 80; SÜSTERHENN PrV. Bundesrat 125, 27-28

355) Seite 93-95

staatswillens einschaltet und so auf der Ebene des Gesamtstaates neben der "klassischen" noch eine weitere horizontale Gewaltenteilung vornimmt[356].

Wie bedeutend diese zweite horizontale Gewaltenteilung geworden ist, zeigt die Bestellung von Ministern für Bundesratsangelegenheiten in Bund und Ländern, beides der Staatspraxis unter der WRV unbekannt. Während sowohl wegen des parlamentarischen Prinzips wie auch deshalb, weil die führenden Köpfe der Mehrheitsparteien des Bundestages die Bundesregierung bilden, Bundesregierung und Bundestag weitgehend "an einem Strang ziehen" und eine gegenseitige Hemmung und Kontrolle zwischen diesen beiden obersten Bundesorganen kaum mehr zu spüren ist, hat sich der Bundesrat zu einem beachtlichen Gegengewicht zu ihnen entwickelt. Die Spannung zwischen Bundesregierung und Bundestag einerseits, Bundesrat andererseits ist aber weniger in einer zentralistischen Tendenz der einen und einer föderalistischen Tendenz der anderen Seite begründet, sondern in der verschiedenen parteipolitischen Konstellation beider Seiten; der Bundesrat ist zu einem zweiten Forum der Begegnung und Kraftprobe der politischen Parteien geworden[357]. Dies nicht nur deshalb, weil echte föderalistische Kräfte in Deutschland nicht mehr wirksam sind, sondern weil die Mitglieder des Bundesrates mehr oder weniger einer Parteilinie verpflichtet sind. Im Bundesrat erlangt einerseits der Wille jener Parteien Bedeutung, die wegen der Mehrheitsverhältnisse im Bundestag keinen Einfluß auf diesen und auf die Bundesregierung haben. Andererseits kommen im Bundesrat die Stimmen aus den Mehrheitsparteien des Bundestages zur Geltung, die von der den Bundestag und die Bundesregierung bestimmenden zentralen Parteilinie abweichen; denn die zentralen Parteiführungen können die Mitglieder des Bundesrates weniger zur Linientreue bewegen als die von Bundestag und Bundesregierung, weil die Stellung

---

356) die horizontal-gewaltenteilende Wirkung des Bundesstaates betonen BACHOF, Gutachten 19; GEIGER BayVBl. 1964, 111-112; HESSE 27-28; LERCHE, Gutachten 25; NYMAN 200-201; RIDDER PrV. Bundesrat 148, 41-42; Carlo SCHMID PrV. Bundesrat 148, 26; W. SCHMIDT AöR 87, 269

357) so W. WEBER, Verfassung 18; vgl. auch SCHEUNER, Föderalismus 37-38; W. WEBER, Spannungen und Kräfte 90-91

der Bundesratsmitglieder von der Führerschaft der Bundesparteien weniger abhängt als die der Mitglieder von Bundestag und Bundesregierung und der Bundesrat sich auf das Sachwissen der Länderbürokratie stützen kann[358]). Wie die Praxis des Bundesrates zeigt herrscht trotz bisher gleicher parteipolitischer Stimmenverhältnisse zwischen ihm und Bundesregierung und Bundestag keineswegs stete Übereinstimmung.

e) Die bundesstaatliche Ordnung unterstützt ferner das Demokratieprinzip.

aa) Das Bestehen mehrerer politischer Entscheidungszentren in einem Staat ist der beste Schutz gegen das Aufkommen autoritärer Regime[359]). Denn, wenn schon, läßt sich eine Diktatur leichter in einem Staate errichten, in dem sie nur ein staatliches Machtzentrum zu erobern braucht. Sind dagegen mehrere Machtzentren vorhanden, werden Diktatoren nur schwer alle zugleich in den Griff bekommen. Halten sie aber nur eins unter mehreren im Besitz, können sie einmal im bundesstaatlichen Verbande ihre autoritären Bestrebungen nicht voll entfalten und werden sie zum anderen von den frei gebliebenen politischen Machtzentren aus bekämpft werden können. Bei der Anfälligkeit der Massengesellscha insbesondere der deutschen, gegenüber dem "starken Mann" ist de demokratieschützende Effekt eine besonders nützliche Auswirkung der bundesstaatlichen Struktur.

bb) Der Bundesstaat schirmt aber die Demokratie nicht nur gegen diktatorische Tendenzen ab, sondern wirkt auch ihrer inneren Austrocknung aus mangelndem Interesse der Bürger am staatlichen Geschehen entgegen. Indem der Bundesstaat die politischen Entscheidungen auf mehrere staatliche Machtzentren verteilt, läßt er auch Kräfte an die Verantwortung gelangen, die sich im Einhe staat nur als Minderheit oder als Opposition geltend machen können. Er erreicht dadurch eine größere Lebendigkeit und Experimentierfreude bei den Staatstätigkeiten, eine "Vielfalt der Initiati-

---

358) vgl. HESSE 29

359) so auch v. LEX 240; NYMAN 202; H. PETERS, Föderalismus 62 und 82; PFITZER, Bundesstaatliche Ordnung 8; W. SCHMIDT, Bundesstaatlicher Aufbau 68

ven"[360], eine die Anteilnahme am öffentlichen Wohl fördernde Diskussion über die richtigen Wege[361]. Die zahlreichen politischen Entscheidungszentren im Bundesstaat vervielfältigen die Möglichkeiten des Bürgers zu politischer Betätigung. Zusammen mit der kommunalen Selbstverwaltung mobilisiert der Bundesstaat alle an politischer Tätigkeit interessierten Bürger für den Staat, indem er Gelegenheit zum Engagement für das Gemeinwohl auf allen staatlichen Ebenen bietet[362]. Gerade im Hinblick auf die immer mehr um sich greifende apolitische Einstellung der Wohlfahrtsgesellschaft muß jede politisch interessierte Kraft der staatlichen Tätigkeit nutzbringend zugeführt werden. Kurz, man kann gerade vom Bundesstaat als einer Kraftquelle sprechen, die für das Leben und Gedeihen der Demokratie unentbehrlich ist.

f) Bisweilen wird der Bundesstaat auch damit gerechtfertigt, daß er ein besonders zweckmäßiges Verfahren für die Erledigung der Staatsaufgaben mit sich bringe. So sieht MAUNZ in ihm den Gedanken der "Koordination" verwirklicht, d.h. einer stets sich erneuernden gemeinsamen Arbeit, "die den Blick nicht zuerst auf die Teile und dann erst auf das Ganze richtet, sondern sogleich auf das Ganze, das aber als ein sinnvoll gegliedertes Ganzes verstanden werden muß"[363]. Ähnlich betonen BACHOF und LERCHE den Vorteil der sich im Bundesstaat ständig ergebenden Notwendigkeit zur Auseinandersetzung, zur Zusammenarbeit und zur Einigung[364].

Was heißt aber in bezug auf eine Staatsform überhaupt, sie sei zweckmäßig? Man möchte meinen: daß sie dem Volke in seiner Gesamtheit

---

360) so H. KRÜGER VVDStRL 19, 158

361) vgl. BACHOF, Gutachten 19; FRIEDRICH 254; HESSE 30-31; KRAPP 61; v. LEX 241; McWHINNEY 13; MEYERS PrV. Bundesrat 125, 41; H. PETERS, Föderalismus 62; SCHEUNER DÖV 1962, 642; W. SCHMIDT, Bundesstaatlicher Aufbau 74; THIEME AöR 88, 79; W. WEBER, Verfassung 19-20

362) hierauf weisen hin: EHARD 6; GEIGER, Mißverständnisse 31 und BayVBl. 1964, 112; HESSE 31; HÖCHERL, Bundesstaatliche Ordnung 3; KÖTTGEN, Innerstaatliche Gliederung 96; LERCHE, Gutachten 25; NAWIASKY, Grundgedanken 68; P. SCHNEIDER 3

363) MAUNZ, Staatsrecht 171

364) BACHOF, Gutachten 19; LERCHE VVDStRL 21, 89-93 und 141-142 und Gutachten 25; ähnlich auch GEIGER BayVBl. 1964, 111

in maximaler Weise dienlich ist. Aber gerade darin gehen ja die Au fassungen sehr weit auseinander. Es gibt kaum objektive Kriterien hi für; man bleibt im Relativen stecken. Denn ebenso wie die Koordina tion im Bundesstaat kann die straffe Organisation und Befehlsgewalt im Einheitsstaat für zweckmäßig gehalten werden. Eine ständige No wendigkeit, sich aufeinander einzustellen und damit auch Komprom se zu schließen, verzögert Entscheidungen, vergeudet Energien mit Doppelarbeit und Streitigkeiten, verwässert planvolle Konzeptionen und verschleiert Verantwortlichkeiten. Es ist daher nicht ratsam, de Gesichtspunkt der Zweckmäßigkeit zur Rechtfertigung einer Staatsfo heranzuziehen.

g) Ist demnach Sinn des Bundesstaates Schutz der Bürgerrechte und der Demokratie, so unterstützt das Bundesstaatsprinzip zwei weitere Hau prinzipien des Grundgesetzes: Rechtsstaatlichkeit und Demokratie. I oft hervorgehobenen[365], der Demokratie zuwiderlaufenden Tende zen des Bundesstaates werden durch seine sie fördernden Auswirkung mehr als kompensiert[366]. Rechtfertigt sich der Bundesstaat vom G zen her und nicht von irgendeiner regionalen Besonderheit seiner Te so steht er auch nicht im Widerspruch zum Sozialstaatsprinzip, das eine einheitliche Wirtschafts- und Sozialordnung für das gesamte Staatsgebiet fordert[367].

h) Ein so verstandener Sinn des Bundesstaates nötigt nicht dazu, den Si der Kompetenzzuweisung an die Länder darin zu sehen, daß jedes L seine Kompetenzen für seinen Bereich gesondert ausübt. Die bundes staatliche Kompetenzverteilung erfüllt ihre Recht und Demokratie schützende Funktion ebenso, wenn die Länder einzelne ihrer Aufgab durch eine GE wahrnehmen. Dadurch wird weder die vertikale und zweite horizontale Gewaltenteilung und die Durchführung des Subsi diaritätsprinzips, noch der die Demokratie schützende und stärkend Effekt des Bundesstaates beeinträchtigt. Zwar scheinen auf den erste Blick GE dem Subsidiaritätsprinzip zu widersprechen. Jedoch forder dieser Grundsatz nicht Wahrnehmung aller Staatsaufgaben durch kle

---

365) so GREWE 14-15; Carl SCHMITT 388

366) vgl. HESSE 32; v.d.HEYDTE PrV. Bundesrat 126,85; MEYERS PrV. Bunde 125, 41-42; USTERI 347-348

367) so auch HESSE 32

re Einheiten schlechthin; vielmehr sollen der engeren Gemeinschaft nur diejenigen Aufgaben zukommen, die sie auch wirklich aus eigenen Kräften erfüllen kann, während alle anderen Aufgaben von einem so weit fassenden Verband wahrgenommen werden sollen, wie es zu ihrer befriedigenden Erledigung notwendig ist[368]. Die von den GE übernommenen Gemeinschaftsaufgaben lassen sich aber nun gerade nicht von jedem Lande für sich allein mit der erforderlichen Effizienz erfüllen; denn nicht mangelnder Wille zur Selbstgestaltung, Bequemlichkeit oder Scheu vor eigener Verantwortung in den Ländern haben zur Bildung der GE geführt, sondern Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit. Die Wahrnehmung von Gemeinschaftsaufgaben durch GE entspricht im Gegenteil dem Subsidiaritätsprinzip mehr als ihre Alternative, die Übernahme dieser Aufgaben durch den Bund. Da GE nämlich nur selten alle Bundesländer umfassen, stellt die die GE tragende Ländergemeinschaft immer noch eine kleinere Einheit dar, als der Bund es wäre[369].

Der Sinn des Bundesstaates und damit der Sinn der Kompetenzzuweisung an die Länder steht aber den GE nicht nur nicht entgegen; GE sichern vielmehr die Verwirklichung der vom Bundesstaat verfolgten Zwecke dadurch, daß sie den Kompetenzbereich der Länder erhalten und mit deren politischer Potenz zugleich die bundesstaatliche Struktur selbst vor der Aushöhlung bewahren[370]. Indem nämlich die Länder mit GE auch überregionale Aufgaben befriedigend erfüllen können, schieben sie der expansiven Tendenz des Bundes einen Riegel vor; der Bund kann nicht mehr mit dem Argument, eine Aufgabe müsse einheitlich wahrgenommen werden, seinen Zuständigkeitsbereich entsprechend erweitern. Wären Verträge der Länder über GE nicht schon kraft Gewohnheitsrechts verbindlich, würde die Sicherung des bundesstaatlichen Prinzips eine solche Auslegung der zu Zwischenländer-Verträgen ermächtigenden Norm fordern, daß auch Verträge über GE von ihr gedeckt würden.

---

[368] die Verbindung des Subsidiaritätsprinzips mit dem Solidaritätsprinzip betonen GREWE 29; v.d.HEYDTE PrV. Bundesrat 126, 70; SÜSTERHENN PrV. Bundesrat 125, 28

[369] vgl. KRAPP 84

[370] vgl. PFEIFFER NJW 1962, 566; P.SCHNEIDER 4-5

3) Die Kompetenzverteilungsnormen vollziehen nicht nur die Entscheidung des GG für den Bundesstaat, sondern sagen noch ein Weiteres aus. Ihre Ausgestaltung als Generalklauseln zugunsten der Länder ergibt, daß die Zuständigkeit der Länder Regel, die des Bundes Ausnahme sein soll; in allen Zweifelsfällen sollen also die Länder zuständig sein. Ferner ist anders als nach Art. 5 WRV nach dem GG der Gesamtstaat nur zuständig, wenn ihn die Verfassung selbst im einzelnen Fall für kompetent erklärt; neue Kompetenzen kann er nur durch Verfassungsänderung erwerben. Hieraus wird der Zweck der Kompetenzverteilungsnormen deutlich, nämlich die Zuständigkeiten der Länder vor Bundeszugriffen zu schützen. Deshalb wollen die Kompetenzverteilungsnormen im Zweifel so ausgelegt werden, daß die Länder eine Aufgabe übernehmen können[371]). Handelt es sich nun um Aufgaben mit überregionalem Charakter und können die Länder sie nicht in ihrer Vereinzelung, wohl aber durch GE befriedigend erfüllen, entspricht es deshalb dem Sinn der Kompetenzverteilungsnormen, wenn die Länder GE gründen und solche Aufgaben durch sie wahrnehmen lassen.

4) Sowohl der Sinn der Kompetenzzuweisung an die Länder wie die Tendenz der Kompetenzverteilungsnormen ergeben damit, daß das GG mit der Zuweisung der Kompetenzen an "die" Länder diesen grundsätzlich freigestellt hat, einzeln oder gemeinschaftlich die ihnen zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen. "Sache der Länder" und die ähnlichen Formulierungen in den Kompetenzverteilungsnormen bedeuten also "Sache der Länder insgesamt" als Gegensatz zur Bundesangelegenheit. Nehmen die Länder ihre öffentlichen Aufgaben durch GE wahr, verstoßen sie daher grundsätzlich nicht gegen die Kompetenzverteilungsnormen des GG[372-373]). Die gilt für alle GE gleich welcher Form und Funktion, gleich auch, wieviel Länder an ihnen beteiligt sind.

Wenn dagegen behauptet wird, der Sinn der Kompetenzzuweisung an die Länder erlaube allenfalls zwei oder mehreren benachbarten Ländern, niemals aber allen Ländern der Bundesrepublik, eine Aufgabe durch eine GE

---

371) so auch KRAPP 82-93

372-373) so auch BayVGH DVBl. 1964, 642 (644-645); BACHOF, Gutachten 52; GEIGER, Mißverständnisse 25-27; GÖRG AöR 89, 497; KRAPP 61; LERCHE, Gutachten 31-32, 35-36; MAUNZ NJW 1962, 1641; PFEIFFER NJW 1962, 566 ROELLENBLEG 20-21; P. SCHNEIDER 4-5; ZINN-v. BRÜNNECK bei ZINN-STEIN Teil B 50. Eingeschränkt auch FLECK bei GELLER-KLEINRAHM Anm. 9 f hh/Art. 66

wahrzunehmen[374], so ist diese These schon nach ihrem Ausgangspunkt - dem "föderalistischen" Funktionssinn des Bundesstaates im oben gekennzeichneten Sinne - nicht haltbar. Denn wenn der Sinn der Landeskompetenz ihre dezentralisierte Ausübung erforderte, wäre jede GE damit unvereinbar[375]. Abgesehen davon kann die Zahl der an einer GE beteiligten Länder keinen brauchbaren Maßstab für die Beurteilung der Zulässigkeit der GE bieten. Bis zu welcher Zahl der Teilnehmerländer dürfte denn angenommen werden, daß "die Regionalität, der beschränkte territoriale Funktionsbereich einer solchen GE, ihre Nähe zu den beteiligten Ländern und ihren spezifischen Bedürfnissen den Landescharakter einer solchen Organisation aufrechterhält", was nach FORSTHOFF unabdingbare Voraussetzung für die Zulässigkeit einer GE ist[376]?

§ 14

I. Grenze für GE aus der bundesstaatlichen Verfassung: das Verbot staatlicher Selbstpreisgabe

Ist auch grundsätzlich aus der Verfassung der Bundesrepublik als Bundesstaat gegen GE öffentlich-rechtlicher Form oder Funktion nichts einzuwenden, so sind GE aus dieser Sicht doch nicht grenzenlos zulässig. Die gemäß Art. 79 III GG nicht abänderbare "Bundesstaatlichkeit" der Bundesrepublik verbietet nicht nur dem Bund, die Machtsphäre der Glieder so zu beschränken, daß sie nicht mehr als "Länder" und die Bundesrepublik nicht mehr als "Bundesstaat" im Sinne des GG angesprochen werden kann; sie verbietet auch den Gliedern, so weitgehend auf die Ausübung ihrer Kompetenzen zu verzichten.

Oben[377] haben wir die Ansicht widerlegt, nach der die Länder generell ihren Staatscharakter verfassungswidrig beeinträchtigen, wenn sie externe GE öffentlich-rechtlicher Struktur oder mit öffentlich-rechtlichen Befugnissen auf ihrem Gebiet schaffen. Hier gilt es jetzt, die Grenzen aufzufin-

---

74) so FLECK bei GELLER-KLEINRAHM Anm. 9 f hh/Art. 66; FORSTHOFF, Gutachten 11-13; KÖLBLE Spey. V. 11, 59

75) so auch LERCHE, Gutachten 21

76) FORSTHOFF, Gutachten 11-12. Die Frage stellen auch BACHOF, Gutachten 61-62; LERCHE, Gutachten 21; MAUNZ NJW 1962, 1644

77) Seite 76-78

den, die einer Kooperation der Länder in GE von der Staatlichkeit der Länder gesetzt sind. Diese "Staatlichkeit" darf nicht formal, sondern muß vom Sinn des Bundesstaates her bestimmt werden. Die Länder müssen in dem Umfang politische Machtzentren bleiben, wie es erforderlich ist, damit der Bundesstaat seinen Funktionssinn erfüllen kann. Dazu gehört neben ihrem Mitwirkungsrecht bei der Willensbildung des Bundes durch den Bundesrat ein Minimum eigener Staatstätigkeit der Länder. Sinkt ihre politische Potenz unter dieses Mindestmaß herab und kann die bundesstaatliche Form deshalb ihre Funktion nicht mehr erfüllen, so sind die Gliedstaaten keine "Länder" und ist die Bundesrepublik kein "Bundesstaat" mehr im Sinne des GG. Das aber verstößt gegen die gemäß Art. 79 III GG unantastbare bundesstaatliche Struktur der Bundesrepublik. Daraus folgt für jedes Land ein Verbot der "Selbstpreisgabe" an andere Länder oder eine Ländergemeinschaft, d.h. das Verbot, seine Staatstätigkeit so einzuschränken, daß es seine Funktion im Rahmen der bundesstaatlichen Ordnung nicht mehr erfüllen kann[378]. Den Alptraum FORSTHOFFs[379], die Bundesrepublik könne sich in ein "Monstrum" verwandeln, in dem zwei Zentralregierungen miteinander rivalisierten, dürfen die Länder nicht verwirklichen.

Den vertikalen und horizontalen Gewaltenteilungseffekt des Bundesstaates können die Länder nicht beeinträchtigen, wenn sie ihre Aufgaben durch GE erfüllen lassen; denn an der Zweiteilung der gesamten Staatsgewalt auf Bund und Länder und der Einflußmöglichkeit der Länder auf den Bund durch den Bundesrat ändert sich dadurch nichts. Die die Demokratie begünstigende Wirkung des Bundesstaates hingegen könnten die Länder mit GE schwächen, wenn sie ihren Tätigkeitsbereich zugunsten von GE so weit einschränkten, daß sie keine politischen Entscheidungszentren von Bedeutung und zu keiner politischen Aktion mehr fähig wären. Als verbotene "Selbstpreisgabe" müßte z.B. angesehen werden: das Überlassen der gesamten inneren Verwaltung eines Landes an ein anderes nach Art des "Waldeckschen Akzessionsvertrages"[380] oder das Überlassen eines der den Ländern verbliebenen wichtigen Sachbereiche im ganzen - des Polizeiwesens[381], der "Kulturhoheit" oder der Rec

---

378) zum Verbot der "Selbstpreisgabe" vgl. BayVGH DVBl. 1964, 642 (646); ARM BRUSTER 9; BACHOF, Gutachten 69-72; FLECK bei GELLER-KLEINRAHM Anm. 9 f gg/Art. 66; LERCHE, Gutachten 36-37; LUTHER-Gutachten 106; MAUNZ NJW 1962, 1642; H. SCHNEIDER VVDStRL 19, 22; P. SCHNEIDER 14

379) Gutachten 9

380) vgl. oben Seite 45 FN 144 a

381) so auch H. SCHNEIDER VVDStRL 19, 22

sprechung - an eine GE.

Bei dem gegenwärtig von GE wahrgenommenen Aufgabenbereich kann von verbotener Selbstpreisgabe der Länder jedoch noch keine Rede sein[382]. Daß die Länder sich als politische Entscheidungszentren in einem dem Sinn des Bundesstaates widersprechenden Ausmaß entmachtet hätten, ist auch noch nie behauptet worden. Von den gemeinschaftlichen Rundfunkanstalten abgesehen, nehmen GE, die selbst nach außen tätig werden, nur Randaufgaben der Verwaltung und in wenigen Fällen Rechtsprechungsaufgaben wahr[383]. Die überwiegende Zahl von GE unterstützt nur beratend und empfehlend die beteiligten Länder bei deren Koordination[384]. Da diese GE nur einstimmig beschließen können, bleiben die Länder rechtlich vollkommen selbständig, wenn auch eine gewisse "faktische" Kompetenzverlagerung auf die GE nicht zu übersehen ist[385].

§ 15

B. GEMEINSCHAFTSEINRICHTUNGEN UND DEMOKRATIEPRINZIP

Eine Reihe von Kritikern hat gegen GE, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, ein weiteres Bedenken aus dem Demokratieprinzip. Sie behaupten, die Länder würden diesen Grundsatz verletzen, wenn sie in ihrem Bereich GE hoheitlich handeln ließen, deren Tätigkeit sie nicht allein kontrollieren und leiten könnten[386].

I. Gemäß Art. 28 I 1 GG muß die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern dem Demokratieprinzip im Sinne des GG entsprechen. Grundlage der Demokratie ist die Volkssouveränität, wie sie Art. 20 II GG in dem Satz ausdrückt: "Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus". Damit wird keine unmittelbare

---

382) so auch BayVGH DVBl. 1964, 642(646); LUTHER-Gutachten 106; MAUNZ NJW 1962, 1642

383) vgl. Anh. I Nr. 5-26 und 82-106, 108

384) vgl. Anh. I Nr. 1-4, 27-81, 107, 109, 110

385) vgl. dazu BACHOF VVDStRL 21, 119-120

386) siehe oben S. 58 FN 200

Volksherrschaft gefordert; dem demokratischen Prinzip entspricht ebenso die "repräsentative" Demokratie, d.h. eine Regierung, die durch verfassungsmäßig geregelte und periodisch zurücknehmbare Zustimmung des Volkes legitimiert ist[387]. Seine legitimierende Wahl trifft das Volk nicht für jede einzelne öffentliche Institution, das wäre praktisch undurchführbar. Es wählt vielmehr eine Repräsentation, die ihm für das gesamte staatliche Handeln verantwortlich ist und die ihrerseits alle übrigen Staatsorgane dadurch legitimiert, daß sie deren Handeln beaufsichtigt und mittelbar oder unmittelbar bestimmt.

Die repräsentative Demokratie kann in verschiedenen Formen realisiert werden: Das Volk kann sich eine oder mehrere Repräsentationen schaffen, der Repräsentation können gegenüber den sonstigen Staatsorganen engere oder weitere Kontrollrechte verliehen werden. Eine der Verwirklichungsformen repräsentativer Demokratie stellt das parlamentarische System dar. In ihm wählt das Volk eine Repräsentation - das Parlament -, dem die Gesetzgebun obliegt und das außerdem die Verwaltung dadurch leitet, daß deren Spitze - die Regierung - von ihm abhängig ist. Ob nach Art. 28 I 1 GG die Länder das demokratische Prinzip durch das parlamentarische System verwirklichen müssen oder nicht, ist umstritten[388]. Die Frage kann hier offenbleiben; denn wir werden sehen, daß GE mit dem Demokratiegebot des Art. 28 I 1 GG in jedem Falle vereinbar sind.

II. Das demokratische Prinzip fordert nach dem Gesagten ungeachtet seiner Durchführung im einzelnen, daß auf dem Gebiet eines zu einer staatlichen Willenseinheit zusammengefaßten Volkes staatliche Tätigkeit nur von Institutionen ausgeübt wird, die Repräsentanten dieses Volkes maßgeblich beeinflussen können. GE, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, werden aber - wie wir oben[389] gesehen haben - gemäß der ihnen zugrunde liegenden

---

387) vgl. v. MANGOLDT-KLEIN Anm. V a. A./Art. 20; MAUNZ bei MAUNZ-DÜRIG Rdnr. 30/Art. 20; HAMANN Einführung I D 4

388) bejahend FORSTHOFF, Gutachten 36-39; H. SCHNEIDER, Gutachten 24; ZEIDLER, Gutachten 42. Verneinend BVerfGE 9, 268 (281); LERCHE, Gutachten 48-49; v. MANGOLDT-KLEIN Anm. III 2 b/Art. 28; MAUNZ bei MAUNZ-DÜRIG Rdnr. 4 FN 3 und Rdnr. 5/Art. 28; STERN in BK (2) Rdnr. 32/Art. 28

389) für interne GE vgl. oben S. 16-18, für externe GE vgl. oben S. 22-27

Verträge nicht von jedem beteiligten Lande allein entscheidend bestimmt. Sie werden vielmehr in der Regel nach einheitlichem Recht tätig, und zwar interne GE nach dem Recht ihres Trägerlandes, externe GE nach Ländergemeinschaftsrecht; interne GE beaufsichtigt allein ihr Trägerland, externe GE unterstehen regelmäßig einer gemeinschaftlichen Aufsicht aller beteiligten Länder; die in internen GE tätigen Personen werden vom Trägerland, die in externen tätigen von den beteiligten Ländern gemeinschaftlich oder von einem bestimmten Land allein ernannt. Die Repräsentanten der Länder oder die von ihnen abhängigen Staatsorgane klammern also diejenigen Aufgaben, die sie den GE überlassen, aus ihrem Verantwortungsbereich aus. Wir müssen uns daher fragen: Ist der Demokratiegrundsatz nach Art. 28 I 1 GG so streng auszulegen, daß er in jedem Land öffentlich-rechtliche Tätigkeit untersagt, die nicht von den Repräsentanten dieses Landes allein gelenkt und kontrolliert wird?

1) Der BayVGH hat diese Frage verneint: die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern müsse nach Art. 28 I 1 GG dem demokratischen Prinzip "im Sinne dieses GG" entsprechen; in seinem Art. 24 habe das GG selbst zugelassen, daß in seinem Bereich hoheitliche Tätigkeit von Institutionen ausgeübt werde, die nicht allein deutschem Einfluß unterlägen [390].

   Diese Argumentation überzeugt nicht unbedingt [391]. Art. 24 GG könnte nämlich aus besonderem politischem Anlaß allein die Einschränkung des Demokratiegrundsatzes legalisieren wollen, die eine Beteiligung der Bundesrepublik an internationalen GE mit sich bringt. Wohl auf Grund der zu verurteilenden Ereignisse während des nationalsozialistischen Regimes hat das GG in seiner Präambel und in verschiedenen Bestimmungen (Art. 24-26, 142a) den Willen des deutschen Volkes bekundet, sich der Völkergemeinschaft als friedliches Glied einzuordnen [392]. Art. 24 GG setzt diesen Willen insofern in die Tat um, als er der Bundesrepublik erlaubt, die Ausübung öffentlicher Gewalt internationaler Einrichtungen auf deutschem Staatsgebiet zu gestatten. Da diese besondere politische Situation nur für Gesamtdeutschland, nicht aber für die einzelnen Länder besteht, muß die Ausnahme des Art. 24 GG nicht auch für die Länder gel-

---

0) so BayVGH DVBl. 1964, 642 (645-646)
1) so auch FORSTHOFF, Gutachten 10-11, 37; SAMPER BayVBl. 1964, 320
2) vgl. MAUNZ bei MAUNZ-DÜRIG Rdnr. 1/Art. 24

ten.

2) Die demokratische Unbedenklichkeit der GE ergibt sich aber aus einem anderen Gedankengang:

Jedem demokratischen Staat steht es grundsätzlich frei, Verträge mit an deren Staaten abzuschließen. Hiervon gehen auch das GG und die Lände verfassungen aus, indem sie das Verfahren für den Abschluß von Verträg regeln, ohne den möglichen Inhalt der Verträge zu begrenzen oder für d ren Abschluß allgemein eine verfassungsändernde Einschränkung des dem kratischen Prinzips zu fordern[393]. Was auch immer für ein Vertrag es sei, durch ihn werden stets irgendwelche Verpflichtungen gegenüber der Vertragspartner begründet. Jeder Vertrag zwischen Staaten beschränkt also irgendwie deren Unabhängigkeit und Selbstbestimmbarkeit. Diese Folge kollidiert nicht mit dem Demokratieprinzip, weil jeder Vertrag, der einen demokratisch regierten Staat binden soll, vorher von den Re präsentanten des Staatsvolks entweder unmittelbar gebilligt werden muß oder mittelbar dadurch, daß die vertragschließenden Stellen deren Ver trauen genießen[394].

Vertragliche Beschränkungen der staatlichen Souveränität können versch den sein: Die Staaten können sich verpflichten, nach außen bestimmte Handlungen vorzunehmen oder zu unterlassen (z.B. Freundschaftsverträg Handelsverträge, Auslieferungsverträge) oder auf ihrem eigenen Territo rium in bestimmter Weise tätig zu werden, insbesondere ihre Rechtsord nung entsprechend dem Vertrage zu gestalten und zu erhalten (z.B. Ab kommen über Rechtshilfe, Doppelbesteuerung oder Garantie rechtlicher Standards). Verträge über GE enthalten nun darüber hinaus die Verpflich tung aller beteiligten Länder im Falle externer GE bzw. der Nichtträger länder im Falle interner GE, das Handeln fremder Staatsgewalt - d.h. einer Staatsgewalt, die sich nicht nach dem innerstaatlichen Recht rich und nicht allein von den Repräsentanten des eigenen Staatsvolks gelenkt werden kann - auf dem eigenen Territorium zu gestatten und es nötigen

---

393) vgl. Art.32, 59 GG, Art.50 bw.Verf., Art.72 II, 181 bayVerf., Art.43 Hamb.Verf., Art.103 II hess.Verf., Art.26 II nds.Verf., Art.66 nrw.Ver Art.101 rhpf.Verf., Art.97 sld.Verf., Art.25 II sh.Verf.

394) vgl. oben S. 110

falls durch die eigenen Organe zu unterstützen [395]. Die Verpflichtung, eine in einem Vertrage fixierte Tätigkeit fremder Staatsgewalt auf eigenem Gebiet zu dulden und zu unterstützen, beschränkt die Unabhängigkeit der Länder aber nicht stärker als ihre Verpflichtung, vertraglich festgelegte Handlungen selbst auszuführen. Denn in beiden Fällen bleibt, wie für GE schon mehrfach betont [396], jedes Land Träger der Zuständigkeiten für seinen Bereich, muß jedes Land ungeachtet seiner Rechtsordnung und des späteren Willens seiner Volksrepräsentanten bestimmte Zustände oder Erfolge auf seinem Gebiet gewährleisten und kann es sich ferner, wenn auch meist nur unter Einhaltung bestimmter Fristen, von seiner Verpflichtung lösen. Unterschiedlich sind allein die Kontrollbefugnisse, die die Repräsentanten jedes Landesvolks über die Durchführung der vertraglich vereinbarten Tätigkeit auf ihrem Gebiet haben. Führt jedes Land die vereinbarte Tätigkeit durch eigene Organe aus, so können die Repräsentanten seines Volkes den Vollzug der Tätigkeit in seinem Gebiet vollen Umfangs kontrollieren. Anders im Falle von GE: Über interne GE führt allein das Trägerland die Rechts- und Fachaufsicht, die mitbeteiligten Länder sind regelmäßig nur in den Organen der GE vertreten oder haben wenigstens gegenüber der Regierung des Trägerlandes das Recht, Auskunft über die Vorgänge in der GE und ihr Handeln zu verlangen [397]. Selbst wenn dieses Recht im Beteiligungsvertrag nicht ausdrücklich erwähnt wird, kann es auf jeden Fall als stillschweigend vereinbart angesehen werden; denn alle Länder werden demokratisch regiert, und jedes Land, das einem anderen die Beteiligung an seiner Einrichtung gestattet, muß deshalb davon ausgehen, daß die Regierung des anderen Landes ihrem Volk oder dessen Repräsentanten für das Handeln der GE auf ihrem Gebiet verantwortlich ist und daher über die GE informiert sein muß. Den Verträgen über externe GE dagegen läßt sich ein solches stillschweigend vereinbartes Kontrollrecht jedes beteiligten Landes über die GE nicht ohne weiteres entnehmen. Wenn in diesen, wie regelmäßig [398], eine "gemeinschaftliche" Rechtsaufsicht aller beteiligten Länder vereinbart worden ist, bedürfen alle aufsichtsrechtlichen einschließlich der nur kontrollierenden Maßnahmen der Zustimmung der Mehrheit

---

95) für interne GE vgl. oben S. 16-18, für externe GE vgl. oben S. 22-27

96) vgl. oben S. 77-78

97) so bei allen internen GE, die mit unmittelbarer Außenwirkung öffentliche Aufgaben wahrnehmen, ausgenommen die Fälle Anh. I Nr. 8, 18, 20, 21

98) siehe oben S. 25

oder aller beteiligten Länder; doch ist auch hier meist jedes beteiligte Land in den Organen der GE vertreten, so daß es sich auf diesem Wege Kenntnis über die Vorgänge in der GE verschaffen kann[399]. Im Regelfall beeinflußt also die unterschiedliche Art der Kontrolle über eigenes koordiniertes Handeln einerseits und koordiniertes Handeln durch eine GE andererseits die Intensität der Kontrolle nicht.

Ist nun aber die Verpflichtung eines Landes, in bestimmter Weise durch eigene Organe tätig zu werden, in demokratischer Sicht unbedenklich, so muß das gleiche auch für die seine Selbständigkeit nicht stärker beeinträchtigende Verpflichtung gelten, diese Tätigkeit durch fremde Staatsgewalt - eine GE - auf seinem Territorium vornehmen zu lassen. Denn wie die Verträge, in denen sich Staaten zu bestimmtem eigenem Handeln verpflichten, werden die Verträge über GE und die Maßnahmen der GE für die beteiligten Länder erst wirksam, wenn die Verträge und damit die gesamte normative Ausstattung der GE von den Repräsentanten der beteiligten Landesvölker gebilligt worden sind[400].

Wir sehen also, daß bei der Beteiligung eines Landes an einer GE, die selbst öffentliche Aufgaben wahrnimmt, seine Repräsentanten ihre demokratische Verantwortlichkeit gegenüber ihrem Landesvolk grundsätzlich nicht unzulässig einschränken[401]. Ebensowenig widersprechen GE selbst den Anforderungen, die das Demokratieprinzip an alle öffentlichen Institutionen in der Bundesrepublik stellt. Dabei kann offenbleiben, ob Art. 28 I 1 GG direkt oder analog oder nur das hinter ihm stehende allgemeine Homogenitätsgebot für GE gilt[402]. Verstoßen nämlich die Länder nicht gegen das Demokratieprinzip, wenn sie auf ihrem Gebiet öffentliche Aufgaben durch GE wahrnehmen lassen, die nicht ihrer alleinigen Leitung unterstehen, so sind auch die GE selbst mit diesem Grund-

---

399) weder ein selbständiges Aufsichtsrecht noch Vertretung in den Organen der G ist für alle beteiligten Länder in den Fällen Anh. I Nr. 84, 86, 88, 92, 97 vorgesehen

400) so auch LUTHER-Gutachten 105

401) ebenso BACHOF, Gutachten 43-44; LUTHER-Gutachten 105; P. SCHNEIDER 25 und 46-49. Auch KRAPP 67 und MAUNZ NJW 1962, 1644 halten GE für mit Art. 28 GG vereinbar, gehen aber davon aus, daß jedes Land die auf sei Gebiet bezogenen Handlungen der GE selbst lenken könnte

402) für direkte Anwendung des Art. 28 I 1 GG auf GE KÖLBLE NJW 1962, 1084-1085. BayVGH DVBl. 1964, 642 (645-646), BACHOF, Gutachten 46, und LERCHE, Gutachten 45-47, fordern dagegen nur eine Übereinstimmung der GE mit dem hinter Art. 28 I 1 GG stehenden allgemeinen Homogenitätsgebot

satz vereinbar[403].

Gleichermaßen unbedenklich in demokratischer Sicht sind GE auch dann, wenn Art. 28 I 1 GG den Ländern das parlamentarische System vorschreiben sollte. Die hiernach bestehende Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament setzte voraus, daß sie die gesamte Exekutivtätigkeit in ihrem Lande überwachen und lenken könnte. Gegenüber GE brauchte die Regierung jedoch solche Rechte nicht zu haben, weil das Parlament sie für deren Handeln nicht verantwortlich machen könnte. Indem nämlich das Parlament dem der GE zugrunde liegenden Vertrag unmittelbar oder mittelbar durch Vertrauenskundgebung gegenüber der vertragschließenden Regierung zugestimmt und damit gebilligt hätte, daß in seinem Lande eine von seiner Regierung nicht allein bestimmbare Einrichtung öffentliche Aufgaben erfüllte, hätte es selbst dem Volke gegenüber die Verantwortung für die Tätigkeit der Einrichtung übernommen.

III. Wenn wir die Verträge der Länder über GE in demokratischer Hinsicht für zulässig erachten, weil sie die demokratische Verantwortlichkeit der Repräsentanten der Landesvölker nicht stärker einschränken als die zweifellos zulässigen Verträge, in denen die Länder sich selbst zu bestimmtem Handeln verpflichten, so ist dem doch eine Grenze gesetzt: Nur soweit kann die Einschränkung der Selbständigkeit eines Landes durch seine Beteiligung an einer GE für demokratisch unbedenklich gehalten werden, wie die Länder ihre Unabhängigkeit durch die Verpflichtung zu eigenem Handeln einschränken dürfen, ohne das Demokratiegebot zu verletzen.

1) Der Grundsatz der Demokratie verbietet es jedem Land, sich derart vertraglich zu binden, daß an Zahl oder Bedeutung erhebliche Aufgaben dem demokratischen Bestimmungsrecht seines Volkes entzogen werden; "Selbstpreisgaben" sind einem Bundesland wie aus bundesstaatlicher auch aus demokratischer Sicht verwehrt[404]. Vertragliche Beschränkungen der

---

[403] so auch LERCHE, Gutachten 53

[404] daß der Gedanke der "Selbstpreisgabe" auch für die Begrenzung des Ländervertragswesens in demokratischer Hinsicht fruchtbar ist, betonen FLECK bei GELLER-KLEINRAHM Anm. 9 f gg/ Art. 66 und H. SCHNEIDER VVDStRL 19, 22

Hoheitsrechte eines Landes dürften zu demokratisch unzulässiger "Selbst-
preisgabe" dann werden, wenn diejenigen Aufgabenbereiche nicht mehr
der freien Bestimmbarkeit des Landesvolkes unterliegen, die nach dem
GG den wesentlichen Inhalt der "Eigenstaatlichkeit" der Länder bilden.
Demokratisch unzulässige "Selbstpreisgabe" beginnt also bei der gleiche
Dichte zwischenländerrechtlicher Beziehungen, bei der staatliche "Selbs
preisgabe" anfängt: wenn die Länder nicht mehr in dem Umfang politisc
Machtzentren sind, wie es erforderlich ist, damit der Bundesstaat seinen
Funktionssinn erfüllen kann[405]). Auch aus demokratischer Sicht ist den
Ländern daher verboten, ihre gesamte Verwaltung oder einen wichtigen
einzelnen Verwaltungsbereich an GE zu überlassen.

2) Wie wir ausgeführt haben, ist es demokratisch unbedenklich, wenn sich
ein Land in einem Vertrag zu einer bestimmten Tätigkeit durch seine Or
gane verpflichtet mit der Folge, daß es auf dem betreffenden Gebiet sei
ne Entscheidungsfreiheit einbüßt. Vorbehaltslos fordert das Demokratie-
gebot des Art. 28 I 1 GG jedoch von den Ländern, daß ihre Regierungen
die nach den Verträgen von den Organen ihres Landes vorzunehmenden
Tätigkeiten stets selbst noch kontrollieren können. Sie müssen stets be-
obachten können, ob die Organe ihres Landes einen Vertrag richtig aus-
führen und die Befolgung des Vertrages nicht zu Unzuträglichkeiten führ
die durch Änderung des innerstaatlichen Rechts oder des Vertrages zu be
seitigen wären. Mit dem Demokratiegrundsatz ist es daher unvereinbar,
wenn ein Land mit seiner Beteiligung an einer GE die Kontrolle über die
Ausübung öffentlich-rechtlicher Tätigkeit auf seinem Gebiet vollkomme
aus der Hand gibt. Gesetzt den Fall, daß nach dem Wortlaut eines GE-
Vertrages jedes beteiligte Land weder ein "äußeres" noch ein "inneres"
selbständiges Kontrollrecht über die GE noch einen Auskunftsanspruch
gegen das aufsichtführende Land haben würde, so müßte auf dem Wege
verfassungskonformer Auslegung ein Informationsrecht jeder beteiligten
Regierung gegen die GE in den Vertrag hineininterpretiert werden[406]).
Ein solches Vorgehen wird von den Grundsätzen des BVerfG über die ver
fassungskonforme Auslegung gedeckt, das mitunter, um Gesetze zu "ret
ten", bei ihrer Auslegung einer Ergänzung oder Veränderung ihres Sinne
recht nahe kommt[407]).

---

405) vgl. oben S. 107-109

406) so in den Fällen Anh. I Nr. 84, 86, 88, 92, 97

407) vgl. BVerfGE 9, 194 (199-200)

3) An dieser Stelle erhebt sich erneut die oben[408] unbeantwortet gebliebene Frage, ob die Länder ihre öffentlichen Aufgaben durch Einrichtungen erfüllen dürfen, die ihre Rechtsordnungen nicht zu beachten brauchen. Wie wir gesehen haben, sind externe GE an die Rechtsordnungen aller beteiligten Länder, interne GE an die der Nichtträgerländer in der Regel nicht gebunden. Lediglich vor den Gerichten und Behörden des einzelnen Landes können sie ihre Maßnahmen, die Bürger dieses Landes belasten, nur geltend machen, wenn diese mit der Rechtsordnung des jeweiligen Landes im Einklang stehen[409]. Widerspricht es nicht dem Demokratiegebot, wenn ein Land Teile seiner Verwaltung, indem es sie GE überläßt, von seiner Rechtsordnung freistellt?

Auch bei der Beantwortung dieser Frage darf die lange unangefochtene Tätigkeit von GE im deutschen demokratischen Staat nicht unberücksichtigt bleiben. Selbst FORSTHOFF, sonst Gegner der GE, versteht das Demokratiegebot des Art. 28 I 1 GG zu Recht mit einem gewohnheitsrechtlichen Vorbehalt zugunsten von GE, den er allerdings nur für GE mehrerer, nicht aller Länder gelten läßt[410]. Die Beschränkung der gewohnheitsrechtlichen Zulässigkeit auf GE nur regionalen Charakters überzeugt in ihrer Argumentation auch hier nicht. Externe GE stehen außerhalb der Rechtsordnungen aller beteiligten Länder, interne GE außerhalb der der Nichtträgerländer, ob nun mehrere oder alle Länder der Bundesrepublik an ihnen beteiligt sind. Wir können vielmehr für GE unabhängig von ihrer räumlichen Zuständigkeit auf Grund ihrer jahrzehntelangen unangefochtenen Tätigkeit auf einen Gewohnheitsrechtssatz schließen, der auch die Bedenken gegen sie aus demokratischer Sicht ausräumt, soweit diese sich auf die Unabhängigkeit der GE vom Einzellandesrecht beziehen.

IV. Aus dem Wortlaut der GG-Artikel, in denen das Demokratieprinzip niedergelegt ist, werden zwei weitere Argumente gegen die Zulässigkeit öffentlich-rechtlich organisierter externer GE hergeleitet, die jedoch auch nicht

---

408) Seite 34

409) für interne GE vgl. oben S. 18, für externe GE vgl. oben S. 40-42

410) vgl. FORSTHOFF, Gutachten 12; ebenso, jedoch ohne die Einschränkung auf "regionale" GE, BACHOF, Gutachten 43-44

überzeugen.

1) Nach Art. 20 II 1 GG geht alle Staatsgewalt in der Bundesrepublik vom Volke aus. FORSTHOFF meint, da nur der Bund und jedes seiner Glieder über ein Volk verfüge, entbehre eine weder vom Bundesvolk noch von einem Landesvolk abgeleitete öffentlich-rechtliche Einrichtung der demokratischen Legitimation[411]. Der Grundsatz der Volkssouveränität fordert jedoch nicht die Ableitung aller öffentlichen Gewalt von einem Volk, sondern nur vom Volke schlechthin als Gegensatz zur Ableitung aller öffentlichen Gewalt von der Staatsspitze her. Damit stehen öffentlich-rechtlich organisierte externe GE im Einklang; denn sie leiten ihre öffentlich-rechtlichen Befugnisse aus Verträgen ab, die die Volksrepräsentanten der beteiligten Länder abgeschlossen haben.

2) In Art. 28 I hat das GG die verfassungsrechtliche Homogenität nur von Ländern, Kreisen und Gemeinden gesichert. Daraus ergibt sich aber nicht, daß nach dem Willen des GG diese Verbände die einzigen sein sollen, in denen die Homogenitätsfrage auftreten kann[412]. Auch externe GE der Länder, die einzelne Aufgaben verwalten, in der Grunsatznorm des Art. 28 I GG aufzuführen, wäre übertrieben perfektionistisch gewesen, weil die Bedeutung solcher Einrichtungen den Ländern und Kommunen gegenüber, gemessen an Zahl, Funktionsbereich und politischem Einfluß, verschwindend gering ist[413]. Daß die Länder-GE sich an die Prinzipien des GG halten müssen, versteht sich ohnehin von selbst.

V. In diesem Zusammenhang soll noch auf das Bedenken eingegangen werden, das FRÖHLER[414] gegen GE aus dem Petitionsgrundrecht herleitet. Art. 17

---

411) FORSTHOFF, Gutachten 47-48

412) so aber FORSTHOFF, Gutachten 32-33; H. SCHNEIDER, Gutachten 20

413) anders FORSTHOFF, Gutachten 32: "die "dritte Ebene" zwischen Bund und Ländern übergangen zu haben, könne man dem GG angesichts der Vorsorge schwerlich unterstellen, die es für Kreise und Gemeinden trotz deren ungleic geringerer politischer Bedeutung in Art. 28 I 2 getroffen habe

414) a.a.O. 20-21

GG gewährt jedermann das Recht, sich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden. Dieses Recht wird nicht beeinträchtigt, wenn bestimmte öffentliche Aufgaben durch GE wahrgenommen werden. Will man eine Petition wegen der Tätigkeit einer GE erheben, so ist es zwar schwieriger als bei Petitionen wegen einer dem Bunde oder einem einzelnen Lande angehörenden Organisation, die für die Petition "zuständige Stelle" herauszufinden, d.h. die Stelle, die befugt ist, über die Petition zu entscheiden[415]; doch ist ein Petitionsadressat stets in der Stelle gegeben, die die Rechts- oder Fachaufsicht über die GE, bei aufsichtsfreien GE die Dienstaufsicht über die in ihnen tätigen Personen führt. Reicht man eine Petition wegen einer GE bei einem Landesparlament ein, kann dieses die Petition genauso prüfen und verbescheiden, als wenn die Petition wegen einer diesem Lande angehörenden Stelle eingereicht worden wäre. Ebensowenig wie Art. 28 I 1 GG fordert das Petitionsgrundrecht das parlamentarische Regierungssystem in den Ländern, d.h. die Möglichkeit für das Parlament, die Exekutive durch ihre politische Abhängigkeit von ihm zu zwingen, der Petition zu entsprechen. Aus dem Petitionsgrundrecht leiten sich nur die sogenannten parlamentarischen Annexrechte ab, das Petitionsinformierungsrecht und das Petitionsüberweisungsrecht[416]. Diese Rechte kann das Parlament gegenüber der Exekutive in gleicher Weise realisieren, ob die den Gegenstand der Petition bildende Tätigkeit von GE oder Einzellandesbehörden ausging. Zwar unterstehen GE in der Regel nicht der Aufsicht der Regierung jedes beteiligten Landes allein. Wie wir aber soeben[417] gesehen haben, fordert das demokratische Prinzip ein selbständiges Kontrollrecht jedes beteiligten Landes über die GE; GE-Verträge, in denen sich dieses Recht auch nicht im Wege verfassungskonformer Auslegung entnehmen läßt, sind wegen Widerspruchs zum Demokratieprinzip nichtig. Das Kontrollrecht jedes Landes enthält das Informationsrecht jeder Regierung über die Tätigkeit der GE, mit dessen Hilfe sie dem Petitionsinformationsrecht ihres Parlaments entsprechen kann. Zugleich ermöglicht das Kontrollrecht jeder Regierung, der vom Parlament ihr überwiesenen Petition bei der Leitung der GE Einfluß zu verschaffen.

---

415) vgl. DÜRIG bei MAUNZ-DÜRIG Rdnr. 63/Art. 17

416) vgl. DÜRIG bei MAUNZ-DÜRIG Rdnr. 70, 72/Art. 17

417) vgl. oben S. 116

§ 16

C. BUNDESKOMPETENZEN ALS GRENZEN FÜR GEMEINSCHAFTS-EINRICHTUNGEN DER LÄNDER

Die Kompetenzverteilungsnormen des GG verbieten den GE der Länder, sich mit Aufgaben zu befassen, die in den ausschließlichen Zuständigkeitsbereich des Bun des fallen oder für die dieser konkurrierend zuständig ist, sofern er seine Zustän digkeit ausgenützt hat. Auch wären die Verträge nichtig, die die Länder zur Begründung von GE für solche Aufgaben abschließen würden. Denn die Norm, die ihren Verträgen Wirksamkeit verleiht, reicht nur so weit, wie sich ihr Kom petenzbereich erstreckt[418]). Das GG hat zwar die organisatorischen Kompeten zen nicht ausdrücklich zwischen Bund und Ländern verteilt. Indem es jedoch Bund und Ländern bestimmte materielle Aufgaben ausschließlich oder in Kon kurrenz zugewiesen hat, hat es sie zugleich befugt, die zur Bewältigung dieser Aufgaben erforderlichen Behörden zu schaffen; andernfalls würde die materielle Zuweisung ins Leere fallen. Die formelle Gewalt als Inbegriff derjenigen recht lichen Möglichkeiten, deren die materiellen Gewalten bedürfen, um sich zu verwirklichen[419]), muß insoweit gegeben sein, als materielle Gewalt verliehen ist[420]). Die organisatorischen Befugnisse des Bundes haben also denselben Um fang wie seine materiellen Kompetenzen. Soweit diese eine Tätigkeit der Länd ausschließen, besitzen die Länder auch keine organisatorischen Zuständigkeiten.

Gemäß Art. 30, 70, 83, 92 GG sind zur Erledigung aller staatlichen Aufgaben di Länder zuständig, sofern das GG nicht den Bund für kompetent erklärt. Welche Schranken für GE der Länder ergeben sich im einzelnen aus den Verfassungsnor men, die dem Bund Zuständigkeiten zuweisen?

I. GE der Länder dürfen sich nicht mit der gesetzlichen Regelung solcher Ange legenheiten befassen, deren Normierung entweder ausschließliche Bundes sache oder dem Bund konkurrierend zugewiesen und von ihm besorgt worden ist. Eine Mitwirkung der Länder bei der Bundesgesetzgebung hat allein in d

---

418) vgl. oben Seite 54
419) vgl. H. KRÜGER VVDStRL 16, 254
420) so auch KRAPP 40

Institution des Bundesrates und in dem für ihn vom GG vorgesehenen Verfahren - insbesondere mit dem verschiedenen Stimmgewicht der einzelnen Länder - zu geschehen. Die "Konferenzen" der Landesminister und -behörden dürfen im Kompetenzbereich des Bundesrates und seiner Ausschüsse nicht tätig werden[421]). Diese Schranke haben die Länder und ihre GE im allgemeinen beachtet. GE sind nur für Landesangelegenheiten errichtet worden und befassen sich grundsätzlich nur mit solchen. Sie bewirken daher, von einigen gleich zu erwähnenden Ausnahmen abgesehen, keine "Ausklammerung des Bundesrates"[422]). In wenigen Fällen greifen jedoch, wie NEUNREITHER[423]) berichtet, GE zwar nicht de iure, wohl aber de facto in den Zuständigkeitsbereich der Ausschüsse des Bundesrates ein: In einigen GE werden die Referentenentwürfe zu Bundesgesetzen vorberaten, die die Bundesregierung zur Stellungnahme an die Länderressorts geschickt hat, und damit Grundlagen für das spätere Verhalten des Bundesrates gelegt; bevor Sitzungen des Finanzausschusses, des Agrarausschusses und des Ausschusses des Bundesrates für Arbeit und Soziales stattfinden, tagen im allgemeinen die entsprechenden GE und formulieren für viele Tagesordnungspunkte der Ausschüsse Empfehlungen, die diese oft übernehmen. Zwar sind, worauf NEUNREITHER mit Recht hinweist, die Bundesratsausschüsse in jedem Fall auf Information und Mitarbeit seitens der Länderbürokratie angewiesen und steigt ihr politisches Gewicht, wenn die technische Kleinarbeit schon erledigt ist und sie sich auf die Behandlung der politisch wichtigen Fragen konzentrieren können. Doch wird durch diese Vorarbeit die Willensbildung im Bundesrat verfälscht, da in den GE der Einstimmigkeitsgrundsatz gilt, also eine andere Stimmenverteilung besteht wie im Bundesrat. Dadurch erlangen die kleineren Länder auf die Bildung des Bundeswillens einen relativ größeren Einfluß, als er ihnen nach dem GG zukommt.

I. Im Verwaltungsbereich ergeben sich aus der Bundeskompetenz folgende Schranken für GE der Länder: Sie dürfen nicht tätig werden auf Gebieten, deren Verwaltung ausschließlich Bundesangelegenheit ist, also gemäß Art. 87 I 1, 87 b I, 87 d I GG in der Verwaltung des Auswärtigen Dienstes (Aus-

---

421) so auch MAUNZ bei MAUNZ-DÜRIG Rdnr. 11/Art. 50; SCHÄFER, Bundesrat 31

422) wie SCHÜLE VVDStRL 19, 155 meint. Wie hier dagegen GEIGER, Mißverständnisse 26-27; MAUNZ bei MAUNZ-DÜRIG Rdnr. 11/Art. 50; v. STRALENHEIM BayVBl. 1962, 70

423) a.a.O. 105-106

nahme Art. 32 III GG), in der Bundesfinanzverwaltung, in der Verwaltung de Bundeseisenbahnen, der Bundespost, der Bundeswasserstraßen und der Schiff- fahrt (nach Maßgabe des Art. 89 GG), der Bundeswehr und des Luftverkehrs. Ferner müssen dem Bunde gemäß Art. 87 II GG diejenigen sozialen Versi- cherungsträger angehören, deren Zuständigkeitsbereich sich über das Gebiet eines Landes hinaus erstreckt, sowie gemäß Art. 88 GG die Bundesbank. Für GE der Länder verschlossen sind grundsätzlich auch alle Verwaltungsgebiete, auf denen der Bund von seiner konkurrierenden Zuständigkeit Gebrauch ge- macht hat; als Mittel- und Unterbehörden sind GE hier jedoch dann möglich wenn die Bundeskompetenz bloß eine "partielle" ist, d.h. der Bund neben den Ministerien nur "obere" Behörden mit Zuständigkeit für das gesamte Bundesgebiet errichten darf[424]). Soweit der Bund seine Zuständigkeit aus- übt, dürfen sich demnach GE der Länder mit den in Art. 87 I 2 (Bundesgrenz schutz), 87 III 2, 87 b II 1, 90 III GG genannten Aufgaben überhaupt nicht befassen. Dagegen können für die in Art. 87 I 2 (polizeiliches Nachrichten- wesen, Sammlung polizeilicher Unterlagen), 87 III 1, 120 a GG aufgeführ- ten Aufgaben GE mit regional beschränktem Zuständigkeitsbereich errichtet werden. In diesem Zusammenhang muß der Auslegung widersprochen werde die KÖLBLE dem Art. 87 III 1 GG gibt. Aus dieser Bestimmung leitet KÖLBL ab, daß das GG für die der Bundesgesetzgebung unterliegenden Aufgaben dem Bunde auch die Errichtung aller Verwaltungseinrichtungen vorbehalte, deren Zuständigkeitsbereich sich über das Gebiet eines Landes hinaus erstrecke[425] Das geht jedoch zu weit: Art. 87 III 1 GG gewährt dem Bunde nur ein Recht, selbständige Bundesoberbehörden und bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts zu errichten; er sagt aber nichts darüber aus, ob die Länder für die betreffenden Aufgaben Behörden mit einem über das Gebiet eines Landes hinausgehenden Zuständigkeitsbereich dann errichte dürfen, wenn der Bund solche Einrichtungen n i c h t schafft[426]).

GE der Länder dürfen schließlich auch nicht gegen Bundesgesetze verstoßen, die gemäß Art. 84 I, 85 I, 108 I 2 und III 2 GG den Aufbau der Landesbehör den regeln, und nicht die Befugnisse ausüben, die dem Bundesrat bei der Bu desverwaltung eingeräumt worden sind.

Alle diese Grenzen haben die Länder bei der Begründung gemeinschaftliche Verwaltungseinrichtungen bisher respektiert.

---

424) vgl. MAUNZ bei MAUNZ-DÜRIG Rdnr. 5/ Art. 87

425) so KÖLBLE NJW 1962, 1083

426) vgl. KRAPP 93-94; MAUNZ NJW 1962, 1642

III. Dasselbe kann auch für die Schranken festgestellt werden, die die Rechtsprechungsbefugnisse des Bundes für gemeinschaftliche Gerichte der Länder bilden. Auf dem Gebiet der Rechtsprechung hat das GG zum Teil nur die materiellen, zum Teil nur die organisatorischen Befugnisse verteilt. Die Entscheidung verschiedener verfassungsrechtlicher Fragen ist dem BVerfG zugewiesen worden[427]; der Bund darf ferner die in Art. 95-96a GG genannten Gerichte schaffen. Alle übrige Rechtsprechungstätigkeit und die Bildung der dafür erforderlichen Gerichte ist gemäß Art. 92 GG Sache der Länder.

IV. Über das unter I-III Gesagte hinausgehend behaupten einige Autoren, die Länder verletzten mit der Bildung von GE generell Bundeskompetenzen. Nach HAEGERT hat der einzelne Gliedstaat jenseits seiner Grenzen weder Organisations- noch Rechtsmacht; wirke er durch Verträge über sie hinaus, handele er "auf Bundesebene"[428]. KÖLBLE meint, würden GE in Bereichen tätig, die der Gesetzgebungskompetenz des Bundes unterlägen, beeinträchtigten sie verfassungswidrig die Zuständigkeit der obersten Bundesbehörden zum Erlaß sogenannter überregionaler Verwaltungsakte und die allgemeine Kompetenz des Bundes zu bundeseigener Verwaltung kraft "Natur der Sache"[429].

Das GG hat aber die Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern nach Sachgebieten verteilt und nicht etwa alle dezentralisiert wahrnehmbaren Aufgaben den Ländern und alle überregionalen Aufgaben dem Bund zugewiesen. Abgesehen davon, daß eine solche Abgrenzung völlig unpraktikabel gewesen wäre, ergibt sich das schon aus Art. 72 II Ziff. 3 und 87 III 2 GG. Das GG fordert hier für das Entstehen einer Bundeskompetenz das Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung zusätzlich zu der speziellen sachlichen Ermächtigung des Bundes. Daraus folgt, daß "Überregionalität" allein keine Bundeskompetenz begründen kann; sonst wären die weiteren Voraussetzungen sinnlos, die das GG in den genannten Artikeln hierfür aufstellt. Es ist deshalb ausgeschlossen, daß Länder Bundeskompetenzen verletzen, wenn sie sachlich ihnen zugewiesene, aber nur zentral wahrnehmbare Aufgaben durch

---

427) vgl. Art. 18, 21, 41, 61, 84, 93, 98, 99, 100, 126 GG

428) HAEGERT NJW 1961, 1139 und NJW 1964, 14; ähnlich KÖLBLE Spey. V. 11, 57-58

429) KÖLBLE NJW 1962, 1083; DÖV 1963, 668-669

GE erfüllen[430]. Freilich enthält auch das GG stillschweigend Verwaltungszuständigkeiten des Bundes aus der "Natur der Sache", die sowohl oberste Bundesbehörden zu bestimmten Verwaltungstätigkeiten wie den Bund allgemein zur Errichtung bestimmter Verwaltungsbehörden ermächtigen können[431]. Bundeskompetenzen aus der "Natur der Sache" werden jedoch weder durch die technische noch durch die finanzielle "Überregionalität" einer Aufgabe noch durch den Umstand begründet, daß die Verwaltung durch den Bund zweckmäßiger wäre als durch die Länder[432]. Vielmehr müssen Schlußfolgerungen aus der "Natur der Sache" begriffsnotwendig sein und ein bestimmtes Ergebnis unter Ausschluß anderer Möglichkeiten sachgerechter Lösung zwingend fordern[433]; darüber hinaus läßt sich allenfalls bei der Ausführung von Bundesgesetzen eine Verwaltungszuständigkeit des Bundes aus der "Natur der Sache" dann annehmen, wenn eine reibungslose und vollständige Ausführung der Bundesgesetze durch Landesverwaltung nicht erreicht werden könnte[434]. Wenn die Länder eine Aufgabe durch GE befriedigend erfüllen können, ist deren Wahrnehmung durch den Bund aber weder die einzig sachgerechte Lösung noch zur vollständigen Ausführung eines Bundesgesetzes erforderlich. Hinsichtlich der durch GE wahrnehmbaren Aufgaben entsteht deshalb überhaupt keine Bundeszuständigkeit aus der "Natur der Sache"[435]. Die Länder verletzen deshalb eine solche Bundeszuständigkeit auch nicht, wenn sie ihre überregionalen Aufgaben durch GE wahrnehmen. Eine andere Frage ist, ob die Länder etwa ihre Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten verletzen, wenn sie für eine Aufgabe GE errichten und dadurch verhindern, daß eine diesbezügliche Bundeskompetenz entsteht. Sie soll im nächsten Paragraphen zu beantworten versucht werden.

---

430) so auch MAUNZ NJW 1962, 1644

431) vgl. BVerfGE 11, 6(17-18) und 12, 205(251); KÖLBLE DÖV 1963, 668; MAUNZ bei MAUNZ DÜRIG Rdnr. 30-31/Art. 83

432) so BVerfGE 11, 6(18) und 12, 205(251-252)

433) so BVerfGE 11, 89(98-99) und 12, 205(251)

434) so BVerfGE 11, 6(17-18)

435) vgl. BVerfGE 12, 205(252), wo das BVerfG - wohl im Hinblick auf die Gestaltung des 1. Fernsehprogramms durch die "Ständige Programmkonferenz" (Anh. I Nr. 108) - ausführt: "Die Tatsache der gemeinsamen oder koordinierten Erfüllung einer Aufgabe durch die Länder ist ... für sich genommen kein Grund, der eine natürliche Bundeszuständigkeit rechtfertigen könnte."

§ 17

D. GEMEINSCHAFTSEINRICHTUNGEN DER LÄNDER UND DAS PRINZIP DER BUNDESTREUE

Im deutschen Bundesstaat wird das gesamte verfassungsrechtliche Verhältnis zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern untereinander durch den ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz der Bundestreue bestimmt[436]. Dieser Grundsatz ist dem Wesen eines Bundesstaates immanent; ohne ihn kann das bundesstaatliche System - ein aus mehreren Staaten zusammengesetzter Staat - nicht bestehen[437]. Er verpflichtet Bund wie Länder, "dem Wesen des sie verbindenden verfassungsrechtlichen "Bündnisses" entsprechend zusammenzuwirken und zu seiner Festigung und zur Wahrung der wohlverstandenen Belange des Bundes und der Glieder beizutragen"[438]. Bund und Länder dürfen deshalb von ihren Kompetenzen nur unter Beachtung des Gesamtwohls Gebrauch machen[439].

Aus dem Prinzip der Bundestreue werden gegen GE der Länder verschiedene Bedenken hergeleitet.

I. Wie jede bundesstaatliche Verfassung geht auch das GG von einer bestimmten Balance der Kräfte von Bund und Ländern aus[440]. Ein Teil der staatlichen Aufgaben ist dem Bund, der andere den Ländern zugewiesen; dementsprechend müssen sich Bund und Länder in die Fülle der staatlichen Befugnisse teilen, wobei allerdings dem Bunde Mitwirkungs- und Kontrollrechte über die Tätigkeit der Länder, jenen solche über die Tätigkeit des Bundes zustehen. Diese Ausgewogenheit der Kräfte zwischen Ober- und Gliedstaaten will das GG dadurch sichern, daß es Bund und Länder zur Bundestreue verpflichtet[441].

---

436) so BVerfGE 12, 205(254); kritisch HESSE 7-10

437) vgl. BVerfGE 1, 299(315); 8, 122(138); 13, 54(76); BAYER 43; MAUNZ bei MAUNZ-DÜRIG Rdnr. 23/Art. 20; SMEND 271

438) so BVerfGE 6, 309(361); vgl. auch BVerfGE 1, 299(315); BAYER 52; SMEND 271

439) so BVerfGE 4, 115(140-142); 6, 309(361); 8, 122(138); RUPP 142-144; SMEND 271

440) vgl. APELT, Föderalismus 2; BAYER 42; Carl SCHMITT 371

441) vgl. BAYER 52; RUPP 152

Man könnte nun meinen, die Länder beeinträchtigten diese vom GG hergestellte Kräftebalance ihrer Pflicht zur Bundestreue zuwider, wenn sie ihre politische Potenz durch Verbindung in GE verstärkten. Zwar läßt das GG, wie wir oben gesehen haben[442], den Gewohnheitsrechtssatz bestehen, der die Länder zur Gründung solcher Einrichtungen ermächtigt. Dabei geht es jedoch entsprechend dem Stand der GE unter der WRV, davon aus, daß die Länder nur einige Randaufgaben in dieser Weise wahrnehmen, im großen und ganzen dagegen getrennt voneinander tätig werden. Gegenüber der Zeit vor 1933 haben aber GE an Zahl und Bedeutung zugenommen; insbesondere gibt es heute früher noch nicht bekannte koordinierende GE auf sämtlichen Bereichen, die den Ländern zur Regelung überlassen sind. Der Bund sieht sich weitgehend nicht mehr den einzelnen Ländern, sondern einer geeinten und damit geschlossenen Länderfront gegenüber. Dadurch wird es ihm erschwert, seinen Willen - insbesondere eine Ausweitung seiner Kompetenzen - gegenüber den Ländern durchzusetzen. Es ist ihm nicht mehr so leicht möglich, nach der Formel "divide et impera" vorzugehen[443]; auch kann er nicht mehr mit dem Argument, eine Aufgabe müsse einheitlich und zentral geregelt werden, ihre Erfüllung wegen der "Natur der Sache" in eigene Regie nehmen oder eine entsprechende Änderung der verfassungsmäßigen Kompetenzverteilung betreiben. Gerade weil GE dem Bunde die Erweiterung seiner Zuständigkeiten erschweren, hält KÖLBLE diese Kooperationspraxis der Länder für unvereinbar mit ihrer Pflicht zur Bundestreue[444].

Wenn auch GE die gliedstaatlichen Kräfte in der Bundesrepublik gegenüber der Ausgangssituation des GG bedeutend gestärkt haben, so hat doch auf der anderen Seite der Bund seit 1949 ebenfalls seinen Machtbereich zu Lasten der Länder beträchtlich erweitert. Er hat nicht nur seine Kompetenzen voll in Anspruch genommen, sondern auch - der bereits beschriebenen Tendenz zur Vereinheitlichung und Zentralisierung staatlicher Tätigkeit folgend - seinen Zuständigkeitsbereich durch Verfassungsänderungen vergrößert. Daneben sucht er durch alle möglichen "Hintertüren" Einfluß auf die staatliche Tätigkeit der Länder zu gewinnen; hier sei nur auf die Subventionspraxis hingewiesen. Dieser Erweiterung der politischen Potenz des Bundes muß eine Stärkung der Länder entsprechen, soll das ausgewogene Kräftesystem des GG erhalten bleiben. GE der Länder sind hierfür ein adaequates Mittel. Mit dere

---

442) vgl. oben S. 59-60

443) letzter (gescheiterter) Versuch bei der Gründung der "Deutschland-Fernsehen GmbH.", vgl. die Schilderung der Gründungsgeschichte in BVerfGE 12, 205 (256-258)

444) KÖLBLE DÖV 1963, 669

Begründung handeln die Länder daher, obwohl dies ihr Kräfteverhältnis zum Bund zu ihren Gunsten verändert, nicht ihrer Pflicht zur Bundestreue zuwider, sondern entsprechen dieser Pflicht, und zwar auch dann, wenn in einem Fall eine GE gerade dazu dient, eine Bundesinitiative abzuwehren[445].

II. Ein weiterer mit der Pflicht der Länder zur Bundestreue zusammenhängender Einwand gegen GE geht dahin, solche Einrichtungen seien - mindestens, wenn sie von allen Ländern der Bundesrepublik getragen würden - unzulässige "Staatenbünde im Bundesstaat" und bedeuteten den Anfang des Zerfalls des Bundesstaates zum bloßen staatenbündischen Zweckverband; ihre Pflicht zur Bundestreue gegenüber dem Bunde verbiete den Ländern, neben dem Bund weitere Zentralen staatlicher Macht zu errichten[446].

Auch hier muß man fragen: Warum soll jetzt unzulässig sein, was schon jahrzehntelang zulässig war? Von alters her gibt es GE, an denen alle Gliedstaaten beteiligt sind[447] oder die bedeutendere Aufgaben wahrnehmen. Die lange unangefochtene Kooperationspraxis der Länder schließt die Annahme aus, GE liefen generell der Pflicht der Länder zur Bundestreue zuwider. Gegen diese Pflicht könnten die Länder durch GE allenfalls dann verstoßen, wenn sie mit deren Hilfe gegen den Bund Obstruktion betreiben würden[448]. Die Möglichkeiten dafür sind gering. Kompetenzen des Bundes können die Länder mit GE nicht einschränken; sie können auf diesem Wege höchstens die Zweckmäßigkeit neuer Bundeskompetenzen in Frage stellen. Es wäre ferner denkbar, daß die Arbeit der Bundesorgane dadurch gestört würde, daß die Länder zu Bundesorganen "Gegen-GE" schüfen, um sich Mit-

---

445) so auch PFEIFFER NJW 1962, 566; einschränkend BACHOF, Gutachten 52; KRAPP 94 und 120-121. Im umgekehrten Fall, wenn der Bund gemäß Art. 87 III 1 GG eine Aufgabe in Verwaltung nimmt, die bisher die Länder wahrgenommen haben, nimmt BVerfGE 14, 197(214-215) einen Verstoß des Bundes gegen die Pflicht zur Bundestreue gegenüber den Ländern erst dann an, wenn die Inanspruchnahme der Kompetenz durch den Bund mißbräuchlich ist.

446) so FLECK bei GELLER-KLEINRAHM Anm. 9 f hh/Art. 66; KÖLBLE Spey. V. 11, 59; H. SCHNEIDER, Gutachten 29; ZEIDLER AöR 86, 396

447) vgl. Anh. II Nr. 11, 12, 48, 62, 65

448) vgl. H. KRÜGER, Völkerrecht im Bundesstaat 245-246

wirkungsrechte bei der Bundestätigkeit zu verschaffen. Solche bundesfeindlichen Auswüchse hat die Kooperation der Länder bisher jedoch noch nicht gezeigt. Beim derzeitigen Stand der GE sind deshalb Besorgnisse vor einer den Bund gefährdenden oder gar zersetzenden staatenbündischen Praxis der Länder unbegründet[449].

III. Nicht nur gegenüber dem Bunde könnten die Länder in Extremfällen mit GE ihre Pflicht zur Bundestreue verletzen, sondern auch gegenüber anderen Ländern. Pflichtwidrig wären z.B. GE mit dem Ziel, berechtigte Interessen anderer Länder zu beeinträchtigen oder andere Länder unter Druck zu setzen (Verbot von "Sonderbünden")[450]. Auch in dieser Hinsicht sind jedoch die gegenwärtig bestehenden GE nicht zu beanstanden.

§ 18

E. DIE BUNDESSTAATLICHE FINANZVERFASSUNG ALS GRENZE FÜR GE DER LÄNDER

GE der Länder sollen schließlich auch gegen finanzverfassungsrechtliche Bestimmungen des GG verstoßen. KÖLBLE[451] meint, eine gemeinschaftliche finanzielle Förderung von Aufgaben durch die Länder sei mit dem Grundsatz der getrennten Ausgabenverantwortung von Bund und Ländern (Art. 106 IV Nr. 1 GG) unvereinbar. Man könnte außerdem an eine Kollision der GE mit Art. 107 II und 109 GG denken.

I. Art. 106 IV GG ermöglicht es, die verfassungsmäßige Verteilung des Aufkommens aus der Einkommen- und Körperschaftssteuer auf Bund und Länder

---

449) vgl. auch BayVGH DVBl. 1964, 642 (645)

450) vgl. MAUNZ NJW 1962, 1642; ROELLENBLEG 66; H. SCHNEIDER VVDStRL 19, 22; P. SCHNEIDER 13-14

451) Spey. V. 11, 56; DÖV 1965, 77 und 78

zu verändern. Bei der Neuverteilung ist unter anderem gemäß Art. 106 IV Nr. 1 GG von dem Grundsatz auszugehen, daß Bund und Länder gesondert die Ausgaben tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Mehr als diese Richtlinie für den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern gibt Art. 106 IV Nr. 1 GG nicht. Auf GE der Länder hat er deshalb entgegen KÖLBLE keinen Bezug[452]).

II. Hinter dieser vom GG für die Neuverteilung der Erträge der Einkommen- und Körperschaftssteuer aufgestellten Richtlinie steht jedoch das allgemeine aus der bundesstaatlichen Verfassung der Bundesrepublik folgende Prinzip, daß, weil Bund und Länder je für sich Staaten sind, sie auch getrennt die Ausgaben tragen müssen, die die Erfüllung ihrer Aufgaben mit sich bringt[453]). An dieses Prinzip knüpft Art. 109 GG die weitere Forderung, daß Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig sein müssen. Letzteres bedeutet: Die Länder haben unabhängig voneinander eigene Haushaltspläne aufzustellen, diese durch eigene Behörden zu vollziehen, deren Vollzug durch eigene Rechnungshöfe zu kontrollieren, ihre Exekutive der haushaltsrechtlichen Entlastung durch ihre Volksvertretung zu unterstellen; die Länder müssen ferner - im Rahmen des GG - unabhängig voneinander ihre Steuerquellen und ihr Steueraufkommen regeln bzw. verteilen können[454]). Aus der Verknüpfung der beiden finanzverfassungsrechtlichen Grundsätze mit dem Bundesstaatsprinzip ergibt sich, daß diese Postulate nach Unabhängigkeit nicht nur im Verhältnis zwischen dem Bund einerseits und den Ländern andererseits, sondern auch im Verhältnis der Länder untereinander gelten; denn eine selbständige Finanzverantwortung ist Voraussetzung für die Eigenstaatlichkeit jedes Gliedes des bundesstaatlichen Verbandes[455]).

Nehmen nun mehrere Länder Aufgaben, die sich jedem von ihnen stellen, durch GE wahr, tragen sie die Ausgaben für diese Aufgaben nicht getrennt voneinander, sondern werfen alle hierfür bereitgestellten Mittel "in einen Topf". Ferner muß nicht jedes beteiligte Land den Haushaltsplänen der GE,

---

452) so auch ROELLENBLEG 29 FN 130

453) vgl. MAUNZ bei MAUNZ-DÜRIG Rdnr. 7 a.A./Art. 106

454) vgl. MAUNZ bei MAUNZ-DÜRIG Rdnr. 3/Art. 109

455) so MAUNZ bei MAUNZ-DÜRIG Rdnr. 19/Art. 109. A.A. HAMANN Anm. 4/Art. 109; VIALON, Haushaltsrecht, Anm. 7/Art. 109

an denen es beteiligt ist, und deren Vollzug zustimmen. Auch kann nicht jedes Teilnehmerland die Haushaltsgebarung der GE kontrollieren und müsse die Organe der GE nicht von jedem haushaltsrechtlich entlastet werden. Ent sprechend ihrer Funktion, die bundesstaatliche Struktur der Bundesrepublik zu sichern, verbieten aber die hier zu erörternden finanzverfassungsrecht lichen Prinzipien nicht jede Einschränkung der haushaltsrechtlichen Selb ständigkeit der Länder. Vielmehr wollen sie diese nur so weit sichern, wie das bundesstaatliche Prinzip selbst die Unabhängigkeit der Länder allgemein garantiert. Die Länder müssen also in jeder Beziehung so weit unabhängig sein, wie es erforderlich ist, damit sie dem rechtlichen Bild eines "Landes" im Sinne des GG noch entsprechen. Hierfür kann auf das verwiesen werden, was wir oben[456]) zum Verbot einer staatlichen "Selbstpreisgabe" der Lände ausgeführt haben.

Ebensowenig wie die Länder bisher mit ihren Beteiligungen an GE ihre Sach kompetenzen in unzulässigem Maße preisgegeben haben, haben sie dies in haushaltsrechtlicher Hinsicht getan. Rechnet man die Beträge der Haushalte aller GE zusammen, erreichen sie nur einen verschwindenden Bruchteil der Gesamtsumme der Länderhaushalte. Die Zuschüsse, die jedes Land an die von ihm mitgetragenen GE gibt, fallen in seinem Haushalt überhaupt nicht ins Gewicht. Das finanzielle Gebaren ihrer GE können die Länder durch Ge währen oder Versagen von Zuschüssen beeinflussen. GE sind also keine ge wichtigen finanziellen Potenzen und auch gegenüber den Länderhaushalten nicht völlig selbständig. Die Länder verletzen daher mit ihrer Kooperation in GE weder das allgemeine finanzverfassungsrechtliche Prinzip der Ausga bentrennung von Bund und den einzelnen Ländern, noch den Grundsatz des Art. 109 GG[457]). Nur ein überaus starkes Anwachsen der GE könnte zu eine auch gegen diese Prinzipien verstoßenden "Selbstpreisgabe" der finanziellen Unabhängigkeit der Länder führen. Doch dafür sind keine Anzeichen vor handen.

III. Offen ist noch die Frage, ob die finanziellen Unterstützungen, die die Län der einander durch den gemeinsamen Betrieb von GE gewähren, mit Art. 10 II GG vereinbar sind[458]).

---

456) vgl. oben Seite 107-109

457) so auch für Art. 109 GG MAUNZ bei MAUNZ-DÜRIG Rdnr. 21/Art. 109

458) die Frage verneint KÖLBLE DÖV 1964, 594-595 und DÖV 1965, 77, während v. STRALENHEIM DÖV 1965, 75 und 166 sie bejaht

Zur Gründung von GE führt vielfach der Umstand, daß ein Land allein zu einem bestimmten Unternehmen finanziell nicht in der Lage oder ein Unternehmen für den Bereich nur eines Landes nicht rentabel ist. Das Land schließt sich deshalb mit einem anderen zusammen, das das Unternehmen mit stützt und für seinen Bereich mit arbeiten läßt. Art. 107 II GG verpflichtet nun den Bund, einen angemessenen finanziellen Ausgleich zwischen leistungsfähigen und leistungsschwachen Ländern herbeizuführen. Verbietet damit das GG jeden finanziellen Ausgleich unter den Ländern, den diese von sich aus vornehmen?

Die in Art. 107 II GG niedergelegte Pflicht der Länder zum Finanzausgleich untereinander konkretisiert auf finanziellem Gebiet ihre Pflicht zur Bundestreue[459]; denn sie sichert die finanziellen Grundlagen für ihre Eigenstaatlichkeit und erhält und festigt damit - wie die Pflicht zur Bundestreue allgemein - das bundesstaatliche Ganze. Die Realisierung dieser Länderpflicht hat Art. 107 II GG dem Bundesgesetzgeber übertragen, der dabei als "redlicher Makler"[460] zwischen den Ländern auftreten soll, um den Finanzausgleich gerecht durchzuführen und gegenseitige Abhängigkeiten unter ihnen auszuschließen. Beides wäre nicht garantiert, wenn der Finanzausgleich vertraglichen Vereinbarungen unter den Ländern überlassen bliebe. Finanzielle Abhängigkeiten zwischen den Ländern, die das GG verhindern will, könnten auch dann entstehen, wenn die Länder neben dem vom Bund durchgeführten noch einen weiteren Finanzausgleich vertraglich vereinbaren würden. Deshalb darf es außer dem vom Bund geregelten keinen weiteren Finanzausgleich unter den Ländern geben[461]. Das schließt aber nicht aus, daß sie sich bei der Erfüllung konkreter Gemeinschaftsaufgaben gegenseitig unterstützen dürfen, also solcher Aufgaben, die sich jeweils nicht nur einem einzelnen, sondern mehreren Ländern zugleich stellen. Dies kann nicht zu einem die Unabhängigkeit eines Landes unzulässig beeinträchtigenden "Hineinregieren" seitens eines anderen Landes führen, da eine Gemeinschaftsaufgabe gerade nicht Aufgabe nur eines, sondern mehrerer Länder ist. Wenn über die Finanzierung solcher Aufgaben auch diese Länder gemeinsam entscheiden, ist das von der Sache her gerechtfertigt.

Art. 107 II GG schließt deshalb finanzielle Unterstützungen unter den Ländern nicht aus, die mit der Errichtung von GE verbunden sind und sich auf

---

459) vgl. BVerfGE 1, 117(131); THIEME AöR 88, 62-68
460) so MAUNZ bei MAUNZ-DÜRIG Rdnr. 27/ Art. 107
461) so auch MAUNZ bei MAUNZ-DÜRIG Rdnr. 53/ Art. 107

Gemeinschaftsaufgaben beziehen[462]. Nur wenn die Geberländer finanzielle Leistungen an andere Länder dazu benutzen würden, in die alleinigen Angelegenheiten der Empfängerländer hineinzureden, würden Finanzzuweisungen der Länder untereinander gegen Art. 107 II GG verstoßen. Solche "Patronatsbestrebungen" haben die Länder aber bisher noch nicht entfaltet.

---

462) so auch MAUNZ bei MAUNZ-DÜRIG Rdnr. 20/Art. 109

ZUSAMMENFASSUNG

1) Gemeinschaftsaufgaben der Länder sind diejenigen ihnen vom GG zugewiesenen Aufgaben, deren Erfüllung die Kraft eines einzelnen Landes übersteigt oder sich über dessen Grenzen hinaus auswirkt (Seite 3).

2) Ihre Gemeinschaftsaufgaben erfüllen die Länder: mit oder ohne GE; mit GE, die in den Verwaltungsaufbau eines bestimmten Landes eingegliedert sind (interne GE) oder mit solchen, die von allen beteiligten Ländern gemeinsam getragen werden (externe GE); mit GE, die die Länder nur beratend unterstützen, oder mit solchen, die selbst Rechtsakte gegenüber außerhalb ihrer Organisation stehenden Personen setzen; mit GE, die Rechtsakte gegenüber außenstehenden Dritten nur für ein bestimmtes Land oder immer zugleich für alle beteiligten Länder setzen (Seite 3-13).

3) Die Länder können GE nicht durch voneinander getrennte Ausübung ihrer Organisationsgewalt, sondern nur durch vertragliche Einigung bilden (Seite 15-16).

4) Privatrechtlich organisierte GE werden nicht anders als Vereinigungen von Privatpersonen auf Grund von Bundesgesetzen (BGB, GmbHG, AktienG) durch Vertrag gebildet (Seite 16).

5) Öffentlich-rechtlich organisierte interne GE sind Teil der Organisation ihres Trägerlandes und werden auf Grund eines Vertrages zwischen diesem und den übrigen beteiligten Ländern vom Trägerland errichtet. Ihre Befugnisse im Gebiet des Trägerlandes erhalten sie von diesem, diejenigen in den Hoheitsbereichen der anderen Länder durch Akte jener Länder (Seite 16-18).

6) Öffentlich-rechtlich organisierte externe GE können weder als Bundeseinrichtungen noch analog internen GE noch als bloße organisatorische Zusammenfassungen mehrerer gleichartiger Einzellandes-Einrichtungen angesehen werden; dem steht der Wortlaut der ihnen zugrunde liegenden Verträge, die Sicherung ihrer Funktionsfähigkeit und die überwiegende Meinung über die gleichartigen europäischen GE entgegen. Auch die Theorie vom "kooperativen vielheitlichen Gesamtwillen" kann sie nicht erklären.

Sie müssen vielmehr als organisatorisch und - sofern der ihnen zugrunde liegende Vertrag nichts anderes bestimmt - auch als rechtlich einheitliche Einrichtungen angesehen werden, die auf normativen Verträgen zwischen den Ländern beruhen und dem Einzellandesrecht nicht unterworfen sind. Jedoch können sie ihre Maßnahmen gegenüber den Bürgern der einzelnen Länder vor Einzellandesgerichten und -behörden nur durchsetzen, wenn diese Maßnahmen mit der Rechtsordnung des jeweiligen Landes im Einklang stehen (Seite 18-43).

7) Bereits unter den deutschen bundesstaatlichen Verfassungen von 1871 und 1919 gab es GE in allen Formen, in denen sie gegenwärtig vorkommen. Sie wurden ganz überwiegend für zulässig gehalten (Seite 44-47).

8) Verträge zwischen den Ländern in ihrem Kompetenzbereich sind sowohl allgemein als auch über GE insbesondere grundsätzlich kraft eines der Bundesverfassung angehörenden Gewohnheitsrechtssatzes verbindlich, der die Länder im Rahmen ihrer Zuständigkeit zum Abschluß solcher Verträge ermächtigt (Seite 47-60).

9) Die gewohnheitsrechtliche Ermächtigung der Länder zum Abschluß von Verträgen speziell über externe GE wird durch Art. 130 GG und das "Fernseh-Urteil" des BVerfG bestätigt, in dem das BVerfG vom Bestehen der externgemeinschaftlichen Rundfunkanstalt "Norddeutscher Rundfunk" ausgegangen ist (Seite 60-65).

10) Nach der im Völkerrecht herrschenden und auf Verträge der Bundesländer untereinander analog anwendbaren "Relevanztheorie" gelten Zwischenländerverträge unabhängig davon, ob sie mit den Rechtsordnungen der Kontrahenten im Einklang stehen. Lediglich ihr Abschluß muß den Verfassungsbestimmungen der einzelnen Länder über die Zuständigkeit zur Bildung und Erklärung des Landeswillens entsprechen. Die externen GE zugrunde liegenden normativen Verträge der Länder mit einem vom Einzellandesrecht unabhängigen Geltungsanspruch sind deshalb verbindlich (Seite 65-68).

11) Öffentlich-rechtlich organisierte externe GE sind mit dem Wesen des vom GG errichteten Bundesstaates - eines aus mehreren Staaten zusammengesetzten Staatswesens - vereinbar. Ebensowenig wie der Bund mit seiner Beteiligung an internationalen GE gemäß Art. 24 I GG beeinträchtigen die Länder mit ihrer Kooperation in GE ihre Staatlichkeit generell in verfassungswidrigem Maße (Seite 69-78).

12) Öffentlich-rechtlich organisierte externe GE sind mit dem "zweigliedrigen" Aufbau des Bundesstaates vereinbar. Die sie tragenden Ländergemeinschafter

sind keine "dritten" Staaten im Bundesstaat, da ihnen das Essentiale eines Staates - das grundsätzliche Monopol in der Ausübung von Hoheitsbefugnissen auf ihrem Gebiet - fehlt (Seite 78-84).

13) Die Vereinbarkeit öffentlich-rechtlich organisierter externer GE mit Wesen und Aufbau des vom GG errichteten Bundesstaates wird bestätigt durch Art. 130 GG und das "Fernseh-Urteil" des BVerfG, in dem das Gericht die extern-gemeinschaftliche Rundfunkanstalt "Norddeutscher Rundfunk" unbeanstandet gelassen hat (Seite 84).

14) Zwar nicht der Wortlaut, wohl aber Sinn und systematischer Zusammenhang der Kompetenzverteilungsnormen des GG mit der bundesstaatlichen Verfassung ergeben, daß das GG den Ländern grundsätzlich freistellt, ob sie einzeln oder gemeinschaftlich die ihnen zugewiesenen Aufgaben erfüllen wollen.

a) Die Kompetenzverteilungsnormen müssen als Ausdruck der bundesstaatlichen Verfassung dem Sinn des Bundesstaates gemäß ausgelegt werden. Selbst wenn es dessen Sinn wäre, innerhalb eines größeren Staatswesens die regional-pluralistischen Kräfte zu erhalten, bliebe er doch ein "Bund" und verpflichtete seine Glieder nicht zur Uneinigkeit. Doch wurde der Bundesstaat schon früher nicht durchweg und kann heute überhaupt nicht mehr als eine Staatsform gerechtfertigt werden, die eine "Vielheit in der Einheit" ermöglicht; denn die soziologischen Grundlagen einer "Eigenart" der Länder sind heute entfallen. Der Bundesstaat rechtfertigt sich heute dadurch, daß er die individuellen Rechte vor staatlicher Allmacht schützt und die Demokratie sichert. Diese Funktionen erfüllt er ebenso, wenn die Länder einzelne ihrer Aufgaben durch eine GE wahrnehmen. Darüber hinaus dienen GE gerade der Erhaltung der bundesstaatlichen Form und sichern damit ihre Funktionen (Seite 85-105).

b) Wie sich aus der Fassung der Kompetenzverteilungsnormen als Generalklauseln zugunsten der Länder ergibt, wollen sie den Zuständigkeitsbereich der Länder vor Bundeszugriffen schützen. Diesem Sinn entspricht es, wenn die Länder überregionale Aufgaben durch GE wahrnehmen, da sie diese häufig nur so in ihrer Zuständigkeit behalten können (Seite 106).

15) Das aus der bundesstaatlichen Verfassung sich für die Länder ergebende Verbot staatlicher "Selbstpreisgabe" verbietet ihnen, ihre eigene Staatstätigkeit zugunsten von GE so weit einzuschränken, daß sie nicht mehr in dem Umfang politische Machtzentren sind, der erforderlich ist, damit der Bundesstaat seinen Funktionssinn erfüllen kann (Seite 107-109).

16) a) Nach dem für die Länder gemäß Art. 28 I 1 GG verbindlichen Demokratieprinzip darf auf dem Gebiet jedes Landes staatliche Tätigkeit grundsätzlich nur von Institutionen ausgeübt werden, die die Volksrepräsentanten dieses Landes (oder des Bundes) maßgeblich beeinflussen können (Seite 109-110).

b) Jedoch ist es allgemein demokratisch unbedenklich, daß ein Staat sich vertraglich verpflichtet, durch seine Organe bestimmte Handlungen vorzunehmen oder zu unterlassen. Insoweit die Verpflichtung in einem GE-Vertrag, die für das einzelne Land fremde Hoheitsgewalt der GE auf seinem Territorium zu dulden, das Land nicht stärker beschränkt als seine Verpflichtung, vertraglich vereinbarte Handlungen selbst auszuführen, sind auch Verträge über GE mit dem Demokratieprinzip vereinbar (Seite 112-115).

17) Wie sich ein Land nicht derart vertraglich binden darf, daß bedeutende Aufgaben dem demokratischen Bestimmungsrecht seines Volkes entzogen werden oder es die Kontrolle über die Tätigkeit seiner Organe verliert, so darf es des demokratischen Prinzips wegen solche Aufgaben in seinem Gebiet auch nicht von GE wahrnehmen lassen und nicht auf die Kontrolle über die Tätigkeit von GE in seinem Gebiet verzichten (Seite 115-116).

18) Nach der langen unangefochtenen Tätigkeit von GE im deutschen demokratischen Staat ist es kraft Gewohnheitsrechts kein Widerspruch zum Demokratieprinzip, wenn die Länder Teile ihrer Verwaltung über GE von ihrer Rechtsordnung freistellen (Seite 117).

19) Aus dem Wortlaut der Art. 20 II 1, 28 I GG läßt sich kein Argument gegen die Zulässigkeit öffentlich-rechtlich organisierter externer GE gewinnen. Denn einerseits entsprechen diese GE dem Grundsatz der Volkssouveränität, da sie ihre Hoheitsrechte aus Verträgen ableiten, die die Volksrepräsentanten der beteiligten Länder abgeschlossen haben. Andererseits wäre es übertrieben perfektionistisch gewesen, auch GE der Länder in der Grundsatznorm des Art. 28 I GG aufzuführen, da ihre politische Bedeutung Ländern und Kommunen gegenüber verschwindend gering ist und sie sich an die Prinzipien des GG selbstverständlich halten müssen (Seite 117-118).

20) Das Petitionsgrundrecht wird nicht beeinträchtigt, wenn die Länder bestimmte öffentliche Aufgaben durch GE wahrnehmen. Da die Regierung jedes beteiligten Landes wegen des Demokratieprinzips die GE so weit muß kontrollieren können, wie diese Aufgaben ihres Landes wahrnimmt, kann sie den "Annexrechten" ihres Parlaments zum Petitionsgrundrecht genügen (Seite 118-119).

21) Die Kompetenzverteilungsnormen des GG verbieten den GE der Länder, sich mit Aufgaben zu befassen, die in den ausschließlichen Zuständigkeitsbereich des Bundes fallen oder für die dieser konkurrierend zuständig ist, sofern er seine Zuständigkeit ausgenutzt hat. Eine Bundeszuständigkeit kraft "Natur der Sache" für überregionale Aufgaben gibt es nicht. Von einigen Ausnahmen abgesehen haben GE die sich für sie aus der Bundeskompetenz ergebenden Grenzen bislang beachtet (Seite 120-124).

22) Mit der Begründung von GE verstoßen die Länder nicht deswegen gegen ihre Pflicht zur Bundestreue, weil GE die Kräftebalance zwischen Bund und Ländern beeinträchtigen. Da der Bund seinen Machtbereich zu Lasten der Länder erheblich erweitert hat, müssen auch die Länder ihre politische Potenz stärken, soll das ausgewogene Kräftesystem des GG erhalten bleiben. Ihre Bundestreuepflicht würden die Länder nur dann verletzen, wenn sie mit Hilfe von GE Obstruktion gegen den Bund betreiben oder andere Länder in ihren Interessen beeinträchtigen wollten. Solche Auswüchse hat die Kooperation der Länder bislang nicht gezeigt (Seite 125-128).

23) Die Grundsätze der selbständigen Ausgabenverantwortung und der unabhängigen Haushaltswirtschaft verletzt die gegenwärtige Kooperation der Länder in GE nicht, da sie nur solche haushaltsrechtlichen Bindungen der Länder verbieten, die als unzulässige staatliche "Selbstpreisgaben" anzusehen sind. Davon kann beim derzeitigen Stande der GE keine Rede sein (Seite 128-130).

24) Art. 107 II GG schließt finanzielle Unterstützungen unter den Ländern nicht aus, die mit GE verbunden sind und sich auf Gemeinschaftsaufgaben beziehen. Denn da Gemeinschaftsaufgaben nicht Aufgaben nur eines, sondern mehrerer Länder sind, kann dies nicht zu einem die Unabhängigkeit eines Landes unzulässig beeinträchtigenden "Hineinregieren" seitens eines anderen Landes führen, das Art. 107 II GG verhindern will (Seite 130-132).

ANHANG I:

Gemeinschaftseinrichtungen der Länder 1945 - 1964

Im folgenden werden die Abkommen der deutschen Länder über GE seit 1945 aufgeführt. Soweit sie nicht amtlich veröffentlicht worden sind, wurde - neben den oben im Literaturverzeichnis aufgeführten Arbeiten von HARDER und H. SCHNEIDER (VVDStRL 19,1) sowie dem LUTHER-Gutachten - auf folgende Quellen zurückgegriffen:

BUNDESRAT, AUSSCHUSS FÜR INNERE ANGELEGENHEITEN: Konferenzen, Arbeitsgemeinschaften usw. der Fachressorts der Bundesländer, Stand 1. Juli 1962, maschinenschriftlich (zitiert: BR-Liste Seite .... Nr. ....)

DELP: Das gesamte Recht der Presse, des Buchhandels, des Rundfunks und des Fernsehens, Loseblatt-Werk, Neuwied o.J. (zitiert nach Bd. und Nr.)

SAMMLUNG DER BESCHLÜSSE DER STÄNDIGEN KONFERENZ DER KULTUSMINISTER IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND, hrsg. von der Ständigen Konferenz der Kultusminister in der Bundesrepublik Deutschland, Loseblatt-Werk, Neuwied o.J. (zitiert: Slg.KM-Konferenz Nr. ....)

VOGELS-MITTELSTAEDT-MÜLLER: Das Landesrecht in Nordrhein-Westfalen, Loseblatt-Werk, Stuttgart und Köln 1950 (zitiert nach Nr.)

Die Abkommen sind nach der Art der GE und der Zeitfolge geordnet:

I. Interne GE

1) intern-gemeinschaftliche "Hilfseinrichtungen" (Nr. 1 - 4)

2) interne GE, die Rechtsakte mit "Außenwirkung" setzen (Nr. 5-26)

II. Externe GE

1) öffentlich-rechtlich organisierte
   a) Verträge enthalten gemeinsames "Innenrecht"
      aa) extern-gemeinschaftliche "Hilfseinrichtungen" (Nr. 27 - 81)
      bb) externe GE, die Rechtsakte mit "Außenwirkung" setzen (Nr. 82-93)

b) Verträge enthalten gemeinsames "Innenrecht" sowie Rechtsnormen für das Verhältnis der GE zu ihren Trägerländern (Nr. 94 - 96)
c) Verträge enthalten gemeinsames "Innen-" und "Außenrecht" (Nr. 97-104)

2) privatrechtlich organisierte (nur Beispiele, Nr. 105 - 110)

Die Grenzen zwischen diesen Kategorien von GE sind fließend. Der Verfasser ist sich bewußt, daß man über die Einordnung mancher GE in die eine oder andere Gruppe verschiedener Meinung sein kann.

I. INTERNE GE

1) intern-gemeinschaftliche "Hilfseinrichtungen"

(1) BUNDESKARTEI FÜR DIE OPFER DER NATIONALSOZIALISTISCHEN VERFOLGUNG
errichtet von Nordrhein-Westfalen gemäß Vereinbarung zwischen allen Ländern vom 25. Februar 1954 (vgl. H. SCHNEIDER Nr. 301 und VOGELS-MITTELSTAEDT-MÜLLER Nr. J II 8)

(2) GUTACHTERSTELLE FÜR DIE INGENIEURAUSBILDUNG IN DER SBZ
errichtet von Berlin gemäß Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 28. Febr. 1959 (vgl. Slg. KM-Konferenz II 918)

(3) SCHULBAUINSTITUT BERLIN
errichtet gemäß Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 5. Juli 1962 (vgl. Slg. KM-Konferenz II 941)

(4) ZENTRALARCHIV FÜR BAUUNTERLAGEN DER HOCHSCHULINSTITUTE UND KLINIKEN
errichtet von Baden-Württemberg gemäß Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 14./15. Nov. 1962 (vgl. Slg. KM-Konferenz IV 1515)

2) interne GE, die Rechtsakte mit "Außenwirkung" setzen

(5) HAFENÄRZTLICHER DIENST CUXHAVEN
errichtet von Hamburg gemäß Abkommen zwischen Hamburg und Niedersachsen vom 8./24. Dez. 1949 (nds. ABl. 1950, 41)

(6) GEMEINSCHAFTLICHES AMT FÜR BODENFORSCHUNG
errichtet durch Beschluß des nds. Staatsministeriums vom 21. März 1950 (nds. ABl. 1950, 226), wurde zur internen GE gemäß Abkommen zwischen Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen vom 1. April/17. Mai 1950 (nds. ABl. 1950, 225), geändert durch Abkommen vom 3./26.Nov. 1953 (nrw. GVBl. 1954, 148), gekündigt seitens Nordrhein-Westfalen am 25. Sept. 1956 (nrw. GVBl. 1956, 305); außerdem Abkommen zwischen Niedersachsen und Bremen vom 4./20. Jan. 1950 (vgl. H. SCHNEIDER Nr. 161)

(7) FILMBEWERTUNGSSTELLE WIESBADEN
errichtet gemäß Verwaltungsvereinbarung zwischen allen Ländern vom 20. Aug. 1951 (vgl. VOGELS-MITTELSTAEDT-MÜLLER C III c 20(a) Anm. 1), geändert durch Vereinbarung vom 20. Sept. 1957 (vgl. nrw. GVBl. 1957, 272), Beitritt des Saarlandes durch Abkommen vom 10. März 1959 (vgl. nrw. GVBl. 1959, 91)

(8) EINSATZLEITUNG DER WASSERSCHUTZPOLIZEI AUF RHEIN, MAIN UND NECKAR
errichtet von Hessen gemäß Staatsvertrag mit Bayern und Württemberg-Baden vom 30. Aug. / 12. Okt. / 17. Nov. 1950 (vgl. bay. LtBeschl. vom 14. Juli 1950, bay. GVBl. 1951, 87); gekündigt von Baden-Württemberg auf den 31. März 1953 (vgl. H. SCHNEIDER Nr. 97); der darauf zwischen Bayern und Hessen fortgeltende Vertrag wurde durch Vereinbarung vom 12. Dez. 1956 beendet (vgl. H. SCHNEIDER Nr. 97)

(9) HOCHSCHULE FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN SPEYER
errichtet von Rheinland-Pfalz durch G. vom 30. Aug. 1950 (rhpf. GVBl. 1950, 265), wurde zur internen GE gemäß Verwaltungsabkommen zwischen diesem Lande und Bayern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und dem Bund vom 23. April / 17. / 19. Mai, 12. Aug. / 23. Sept. 1952 (vgl. H. SCHNEIDER Nr. 230); später Beitritt aller übrigen Länder

(10) RECHTSPFLEGERSCHULE SCHWETZINGEN
errichtet durch Baden-Württemberg gemäß Vereinbarung mit Hessen vom 24. Juni 1953 (vgl. H. SCHNEIDER Nr. 231)

(11) ORTHOPÄDISCHE VERSORGUNGSSTELLE HAMBURG
errichtet gemäß Verwaltungsabkommen zwischen Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein vom 13. Juli / 5. Aug. 1953 (vgl. HARDER S. 14 Nr. 12, LUTHER-Gutachten Niedersachsen Nr. G 2)

(12) WASSERSCHUTZPOLIZEISCHULE HAMBURG
errichtet gemäß Abkommen zwischen Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein unter Beitritt des Bundes

vom 10. Febr. / 16. Mai / 12./29. Juli / 15. Okt. 1955 (vgl. nrw. LtBeschl. vom 11. Jan. 1956, nrw. GVBl. 1956, 115); Beitritt Baden-Württembergs und Hessens mit Wirkung vom 1. Okt. 1959 (vgl. H. SCHNEIDER Nr. 105)

(13) GEMEINSAMER LEHRGANG UND GEMEINSAMER PRÜFUNGSAUSSCHUSS FÜR AMTSANWALTSANWÄRTER
errichtet von NRW gemäß Vereinbarung zwischen Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein vom 1. Jan. 1957 (vgl. JMBl. NRW 1957, 136), Beitritt Hamburgs durch Erklärung vom 21. Juli 1960 (vgl. H. SCHNEIDER Nr. 270)

(14) GEMEINSAMES BERGAMT CELLE
errichtet gemäß Abkommen zwischen Niedersachsen und Schleswig-Holstein (vgl. sh. VO. vom 18. Dez. 1954, sh. GVBl. 1954, 172) und zwischen Niedersachsen und Hamburg gemäß Abkommen vom 23. März/12. Juni 1957 (vgl. Hamb. G. vom 1. Okt. 1957, Hamb. GVBl. 1957, 442), geändert durch Abkommen vom 26. Nov. 1963/5. Febr. 1964 (vgl. Hamb. G. vom 3. März 1964, Hamb. GVBl. 1964, 51)

(15) GEMEINSAMES OBERBERGAMT CLAUSTHAL-ZELLERFELD
errichtet gemäß Abkommen zwischen Niedersachsen und Schleswig-Holstein (vgl. oben Nr. 14), Niedersachsen und Bremen vom 16. Dez. 1955/14. Aug. 1956 (vgl. H. SCHNEIDER Nr. 171) sowie Niedersachsen und Hamburg (vgl. oben Nr. 14)

(16) GEMEINSAME HANDWERKLICHE MEISTERPRÜFUNGSAUSSCHÜSSE
errichtet durch Nordrhein-Westfalen gemäß Vereinbarung mit Niedersachsen vom 26. Juni/2. Juli 1957 (vgl. nrw. VO. vom 5. Aug. 1958, nrw. GVBl. 1958, 343)

(17) GEMEINSAMES BERGAMT HANNOVER
errichtet gemäß Abkommen zwischen Bremen und Niedersachsen vom 16. Dez. 1955/14. Aug. 1956 (vgl. H. SCHNEIDER Nr. 171)

(18) ZENTRALE STELLE DER LANDESJUSTIZVERWALTUNGEN ZUR AUFKLÄRUNG NATIONALSOZIALISTISCHER VERBRECHEN
errichtet durch Baden-Württemberg gemäß Vereinbarung zwischen allen Ländern außer dem Saarland vom 6. Nov. 1958 (vgl. H. SCHNEIDER Nr. 317), Beitritt des Saarlandes gemäß KabBeschl. vom 26. Nov. 1958 (vgl. H. SCHNEIDER Nr. 317)

(19) POLIZEIINSTITUT HILTRUP
errichtet durch Nordrhein-Westfalen gemäß Abkommen zwischen allen Ländern und dem Bund vom 21. Nov. 1960 - 17. April 1962 (vgl. nrw. LtBeschl. vom 6. Juni 1962, nrw. GVBl. 1962, 408)

(20) EICHSCHULE BEIM BAYERISCHEN LANDESAMT FÜR MASS UND GEWICHT
errichtet gemäß Abkommen zwischen Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein vom 25. Mai 1961, vgl. nrw. Landtagsbeschluß vom 8. Mai 1962 (nrw. GVBl. 1962, 401)

(21) ZENTRALE ERFASSUNGSSTELLE ÜBER DIE IN DER SBZ UND IN OST-BERLIN BEGANGENEN GEWALTAKTE
errichtet auf Grund eines Beschlusses der Justizministerkonferenz durch den nds. Justizminister am 15. Nov. 1961 (vgl. Erlaß des bw. Innenministers vom 18. Dez. 1961, bw. GABl. 1962, 3)

(22) VERSORGUNGSWERK DER LANDESTIERÄRZTEKAMMER RHEINLAND-PFALZ
errichtet auf Grund eines Staatsvertrages zwischen Rheinland-Pfalz und dem Saarland vom 5./19. Juni 1962 (vgl. rhpf. G. vom 5. Okt. 1962, rhpf. GVBl. 1962, 149)

(23) ARCHIVSCHULE MARBURG
vgl. bw. Haushaltsplan 1963 0206/600 (Näheres unbekannt)

(24) DEUTSCHES KREBSFORSCHUNGSZENTRUM
errichtet durch bw. Kabinettsbeschluß vom 28. Jan. 1964 (bw. GBl. 1964 64); nach der vorläufigen Satzung vom 28. Jan. 1964 (bw. GBl. 1964, 64 wird der Beitritt weiterer Länder erwartet

(25) BAYERISCHE ÄRZTEVERSORGUNG

(26) BAYERISCHE APOTHEKERVERSORGUNG
beide errichtet gemäß Staatsvertrag zwischen Bayern und Rheinland-Pfalz vom 4. Sept. 1964 (vgl. rhpf. G. vom 24. März 1965, rhpf. GVBl 1965, 41)

II. EXTERNE GE

1) öffentlich-rechtlich organisierte

a) aa) extern-gemeinschaftliche "Hilfseinrichtungen" mit gemeinsamem Innenrecht

(27) STÄNDIGE KONFERENZ DER KULTUSMINISTER DER LÄNDER IN DER BRD
besteht seit 1946; zur Geschäftsordnung in der Fassung vom 19. Nov. 1955 und zur Organisation im einzelnen vgl. "Kulturpolitik der Länder 1961-1962, hrsg. von der Ständigen Konferenz der Kultusminister, Köln und Opladen 1963", S.232 bzw. 219. Sekretariat gemäß Abkommen zwischen allen Ländern vom 20. Juni 1959, vgl. BekM des nrw. Ministerpräsidenten vom 4. März 1960 (nrw.GVBl.1960,32), Zusatzabkommen vom 24. Juni 1960 (vgl. nrw.GVBl.1961,114)

(28) KONFERENZ DER JUSTIZMINISTER DER LÄNDER
besteht seit 1947; beteiligt alle Länder; vgl. BR-Liste S.8 G

(29) KOFERENZ DER PARLAMENTSPRÄSIDENTEN DER LÄNDER
besteht seit 1947; beteiligt alle Länder; vgl. OLFERS in "Bundesstaatliche Ordnung", S.35

(30) KONFERENZ DER MINISTERPRÄSIDENTEN DER BUNDESLÄNDER
besteht seit 1949; beteiligt alle Länder; vgl. LEUSSER: Ministerpräsidentenkonferenzen seit 1949, in Festschrift zum 70. Geburtstag von Dr. Hans Ehard, hrsg. von Hanns Seidel, München 1963, S.60

(31) KONFERENZ, VERWALTUNGSAUSSCHUSS UND GESCHÄFTSSTELLE FÜR DAS KÖNIGSTEINER STAATSABKOMMEN
errichtet gemäß Staatsabkommen zwischen allen Ländern außer Berlin und Saarland vom 30./31. März 1949 (vgl. hess.G. vom 12. Sept. 1950, hess.GVBl.1950, 179), Beitritt Berlins durch G. vom 8. Jan. 1951 (Berl.GVBl.1951,59), verlängert durch Abkommen vom 1. April 1954 (vgl. Brem.G. vom 13. Sept.1955, Brem.GBl.1955,114), durch Abkommen vom 19. Febr. 1959 (vgl. nrw. Landtagsbeschluß vom 8. März 1960, nrw.GVBl.1960,85), durch Abkommen vom 12. Dez. 1963 (vgl. Brem.G. vom 12. Mai 1964, Brem.GBl.1964, 49); in letztgenanntem Abkommen trat auch das Saarland bei

(32) KÜSTENAUSSCHUSS NORDSEE-OSTSEE
errichtet 1949 durch den Bund, die Länder Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein und andere Verwaltungen; vgl. HARDER S. 24

(33) GEMEINSAME HEIMARBEITSAUSSCHÜSSE
errichtet gemäß §§ 3I, 4 I-III des HeimarbeitsG. vom 14. März 1951 (BGBl. I 191) zwischen verschiedenen Ländern, vgl. H. SCHNEIDER S. 66 Fußnote und LUTHER-Gutachten Schleswig-Holstein Nr. III 27-29

(34) UNTERWESERHÄFEN-VERKEHRSAUSSCHUSS
errichtet durch Abkommen zwischen Bremen und Niedersachsen vom 9. Juli 1953, vgl. LUTHER-Gutachten Bremen Nr. M 3

(35) STÄNDIGE KOMMISSION DER LÄNDER FÜR RUNDFUNKFRAGEN
errichtet durch Verwaltungsvereinbarung zwischen allen Ländern außer dem Saarland von 1953, Beitritt des Saarlandes 1957 (vgl. Internationales Handbuch für Rundfunk und Fernsehen, hrsg. vom Hans-Bredow-Institut, Hamburg 1963 S. B 8)

(36) GEMEINSAMER PLANUNGSRAT HAMBURG - SCHLESWIG-HOLSTEIN
errichtet 1955, vgl. HARDER S. 19

(37) WISSENSCHAFTSRAT
errichtet durch Verwaltungsabkommen zwischen dem Bund und allen Ländern vom 5. Sept. 1957 (vgl. nrw. LtBeschl. vom 17. Dez. 1957, nrw. GVBl. 1958, 27), verlängert durch Abkommen vom 5. Sept. 1960 (vgl. GMBl. 1961, 25) und vom 20. Aug. -2. Dez. 1963 (vgl. nrw. LtBeschl. vom 21. April 1964, nrw. GVBl. 1964, 167)

(38) KONFERENZ FÜR RAUMORDNUNG
errichtet durch Verwaltungsabkommen zwischen dem Bund und allen Ländern vom 16. Dez. 1957 (vgl. GMBl. 1958, 54)

(39) STÄNDIGES GREMIUM DER LÄNDER NACH DEM LINDAUER ABKOMMEN
errichtet durch Vereinbarung zwischen allen Ländern vom 21. März 1958 (vgl. H. SCHNEIDER Nr. 339; "Lindauer Abkommen" veröffentlicht bei MAUNZ-DÜRIG Rdnr. 45 / Art. 32)

(40) ARBEITSGEMEINSCHAFT DER FÜR DAS BAU-/, WOHNUNGS-/ UND SIEDLUNGSWESEN ZUSTÄNDIGEN MINISTER UND SENATOREN DER LÄNDER
errichtet durch Verwaltungsabkommen zwischen allen Ländern vom 15. Nov. 1958 (vgl. H. SCHNEIDER Nr. 176 und BR-Liste S. 10 L)

(41) ARBEITSGEMEINSCHAFT DER LANDESDIENSTSTELLEN FÜR FEUERSCHUTZ
errichtet durch Verwaltungsabkommen zwischen allen Ländern vom 3. Okt. 1961 (vgl. nrw.GVBl.1962,93)

(42) VERWALTUNGSRAT ZUR VERWALTUNG DES INVESTITIONSFONDS
errichtet gemäß Abkommen über die Finanzierung neuer wissenschaftlicher Hochschulen zwischen allen Ländern vom 4. Juni 1964 (vgl. rhpf.G. vom 21. Okt. 1964, rhpf.GVBl. 1964,207)

(43) VERWALTUNGSAUSSCHUSS UND STÄNDIGE KOMMISSION FÜR DIE FINANZIELLE FÖRDERUNG VON WISSENSCHAFT UND FORSCHUNG
errichtet durch Verwaltungsabkommen zwischen allen Ländern und dem Bund vom 4. Juni 1964 (vgl. rhpf. G. vom 21. Okt. 1964, rhpf.GVBl. 1964,207)

(44) AUSSCHUSS FÜR DIE ZUSAMMENARBEIT IN ANGELEGENHEITEN DER SCHIFFAHRTS- UND HAFENPOLIZEI
errichtet durch Verwaltungsabkommen zwischen Baden-Württemberg, Bayern und dem Bund vom 21. Okt. 1964 (vgl. BekM. des bw. Innenministeriums vom 9. Dez. 1964, bw.GABl.1965,3)

(45) STÄNDIGE KONFERENZ DER INNENMINISTER UND SENATOREN FÜR INNERES DER BUNDESLÄNDER
beteiligt alle Länder; vgl. BR-Liste S.1 Nr. A 1

(46) ARBEITSGEMEINSCHAFT DER INNENMINISTERIEN DER BUNDESLÄNDER
bestehend aus drei Arbeitskreisen; beteiligt alle Länder; vgl. BR-Liste S.1 Nr. A 2

(47) TAGUNG DER LEITER DER VERFASSUNGSSCHUTZDIENSTSTELLEN DES BUNDES UND DER LÄNDER
vgl. BR-Liste S.2 Nr. A 3

(48) TAGUNG DER REFERENTEN DER LANDESUNTERBRINGUNGSSTELLEN UND DER BUNDESAUSGLEICHSSTELLE
vgl. BR-Liste S.2 Nr. A 4

(49) STÄNDIGER AUSSCHUSS FÜR DIE ZIVILE NOTSTANDSPLANUNG
beteiligt alle Länder und der Bund; vgl. BR-Liste S.2 Nr. A 6

(50) STÄNDIGE KONFERENZ DER ARCHIVREFERENTEN DER WESTDEUTSCHEN LÄNDER
beteiligt alle Länder; vgl. HARDER S.5 Nr.5

(51) ARBEITSGEMEINSCHAFT DER FÜR DAS GESUNDHEITSWESEN ZUSTÄNDIGEN MINISTER UND SENATOREN DER LÄNDER
beteiligt alle Länder; vgl. BR-Liste S.3 Nr. B 1

(52) ARBEITSGEMEINSCHAFT DER LEITENDEN MEDIZINALBEAMTEN DER LÄNDER
mit zwei Unterausschüssen; beteiligt alle Länder; vgl. BR-Liste S.3 Nr. B 2

(53) STÄNDIGER AUSSCHUSS FÜR UMWELTRADIOAKTIVITÄT
beteiligt alle Länder; vgl. BR-Liste S.3 Nr. B 3

(54) ARBEITSGEMEINSCHAFT DER LEITENDEN FÜRSORGEREFERENTEN DER LÄNDER
beteiligt alle Länder; vgl. BR-Liste S.4 Nr. C 1

(55) ARBEITSGEMEINSCHAFT DER DEUTSCHEN LANDESFÜRSORGEVERBÄNDE
beteiligt die Landesfürsorgeverbände aller Länder; vgl. BR-Liste S.4 Nr. C 2

(56) ARBEITSGEMEINSCHAFT DER DEUTSCHEN HAUPTFÜRSORGESTELLEN
beteiligt alle Länder; vgl. BR-Liste S.4 Nr. C 3

(57) ARBEITSGEMEINSCHAFT DER OBERSTEN LANDESJUGENDBEHÖRDEN
beteiligt alle Länder; vgl. BR-Liste S.4 D

(58) ARBEITSGEMEINSCHAFT DER NORDWESTDEUTSCHEN LANDESJUGENDÄMTER UND FÜRSORGEERZIEHUNGSBEHÖRDEN
beteiligt die Länder Berlin, Bremen, Hamburg, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, der Landeswohlfahrtsverband Hessen, der Landschaftsverband Westfalen-Lippe und die nds. Verwaltungsbezirke Braunschweig, Hannover und Oldenburg; vgl. HARDER S.16

(59) FINANZMINISTERKONFERENZ und STÄNDIGE KONFERENZ FÜR BESOLDUNGSFRAGEN
beteiligt alle Länder; vgl. BR-Liste S.6 Nr. F 1

(60) TAGUNG DER FINANZREFERENTEN DER LÄNDER
beteiligt alle Länder; vgl. BR-Liste S.6 Nr. F 2

(61) TARIFGEMEINSCHAFT DEUTSCHER LÄNDER
beteiligt alle Länder; vgl. BR-Liste S.7 Nr. F 3

(62) ARBEITSKREIS FÜR BESOLDUNGSFRAGEN
beteiligt alle Länder; vgl. BR-Liste S.7 Nr. F 4

(63) ARBEITSKREIS FÜR KOMMUNALFINANZEN
beteiligt alle Länder; vgl. BR-Liste S.7 Nr. F 5

(64) KONFERENZ DER FÜR DIE WIEDERGUTMACHUNG ZUSTÄNDIGEN MINISTER UND SENATOREN DER LÄNDER
beteiligt alle Länder; vgl. BR-Liste S.8 Nr. H 1

(65) ARBEITSGEMEINSCHAFT DER REFERENTEN DER FÜR DIE WIEDERGUTMACHUNG ZUSTÄNDIGEN MINISTER UND SENATOREN DER LÄNDER
beteiligt alle Länder; vgl. BR-Liste S.8 Nr. H 2

(66) ARBEITSGEMEINSCHAFT DER LANDESFLÜCHTLINGSVERWALTUNGEN
beteiligt alle Länder; vgl. BR-Liste S.9 I

(67) KONFERENZ DER ARBEITSMINISTER UND SENATOREN FÜR ARBEIT DER LÄNDER
beteiligt alle Länder; vgl. BR-Liste S.9 Nr. K 1

(68) TAGUNG DER ARBEITSRECHTSREFERENTEN DER OBERSTEN ARBEITSBEHÖRDEN DER LÄNDER
beteiligt der Bund und alle Länder; vgl. BR-Liste S.9 Nr. K 2

(69) TAGUNG DER REFERENTEN DER LÄNDER FÜR LOHN-, TARIF- UND SCHLICHTUNGSWESEN SOWIE FÜR HEIMARBEIT
beteiligt der Bund und alle Länder; vgl. BR-Liste S.10 Nr. K 3

(70) ARBEITSGEMEINSCHAFT DER LEITENDEN GEWERBEAUFSICHTSBEAMTEN DER LÄNDER
beteiligt alle Länder; vgl. BR-Liste S.10 Nr. K 4

(71) KONFERENZ FÜR ARBEITSSCHUTZ (GEWERBEAUFSICHT)
beteiligt der Bund und alle Länder; vgl. BR-Liste S.10 Nr. K 5

(72) ARBEITSGEMEINSCHAFT DER VERMESSUNGSVERWALTUNGEN DER LÄNDER
mit fünf Arbeitskreisen; beteiligt alle Länder; vgl. BR-Liste S.11 Nr. M 1

(73) ARBEITSGEMEINSCHAFT DER LANDESPLANER DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
beteiligt alle Länder; vgl. BR-Liste S.11 Nr. M 2

(74) GEMEINSAMER PLANUNGSRAT HAMBURG - NIEDERSACHSEN
vgl. HARDER S.20

(75) VERKEHRSMINISTER-KONFERENZ
beteiligt alle Länder; vgl. BR-Liste S.12 Nr. N 1

(76) STRASSENVERKEHRSSICHERHEITSAUSSCHUSS
beteiligt der Bund und alle Länder; vgl. BR-Liste S.12 Nr. N 2

(77) ARBEITSAUSSCHUSS FÜR FRAGEN DER STRASSENVERKEHRSORDNUNG
beteiligt der Bund und alle Länder; vgl. BR-Liste S.12 Nr. N 3

(78) LÄNDER-FACHAUSSCHUSS "KRAFTFAHRZEUGVERKEHR" (LFK)
beteiligt alle Länder, die Technischen Überwachungsvereine, Organisationen des Kraftfahrzeug-Gewerbes und technische Institute sowie der Bund; vgl. BR-Liste S.13 Nr. N 4

(79) LÄNDERAUSSCHUSS "TECHNISCHE KRAFTFAHRZEUG-ÜBERWACHUNG"
beteiligt der Bund und alle Länder; vgl. BR-Liste S.13 Nr. N 5

(80) WIRTSCHAFTSMINISTER-KONFERENZ
mit 41 Ausschüssen; beteiligt alle Länder; vgl. BR-Liste S.13 Nr. 0 1

(81) KONFERENZ DER AGRARMINISTER DER LÄNDER
beteiligt alle Länder; vgl. BR-Liste S.17 P

bb) externe GE mit gemeinsamem "Innenrecht", die Rechtsakte mit "Außenwirkung" setzen

(82) GEMEINSAMER PRÜFUNGSAUSSCHUSS FÜR DEN GEHOBENEN VERMESSUNGSDIENST IN MÜNSTER
errichtet durch Vereinbarung zwischen Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein vom 13. Juni bis 14. Juli 1947, vgl. HARDER S.23 Nr.16, H.SCHNEIDER Nr.265 und LUTHER-Gutachten Schleswig-Holstein Nr. I a 12

(83) GEMEINSCHAFTLICHES OBERPRÜFUNGSAMT DEUTSCHER LÄNDER UND VERWALTUNGEN FÜR DIE HÖHEREN TECHNISCHEN VERWALTUNGSBEAMTEN
errichtet durch Übereinkommen zwischen Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, mehreren Bundesministern, der Deutschen Bundesbahn und anderen Verwaltungen vom 16. Sept. 1948 i.d.F. vom 25. Okt. 1950 (vgl. BS.RhPf. Bd.2 Anh. I 8); Beitritt Berlins (vgl. Senatsbeschluß vom 7. Mai 1951, H.SCHNEIDER Nr.267), Rheinland-Pfalz (Kabinettsbeschluß vom 13. Mai 1952, rhpf. GVBl.1952,153) und des Saarlandes (Kabinettsbeschluß

vom 5. März 1957, H.SCHNEIDER Nr.267)

(84) OBERVERWALTUNGSGERICHT UND DIENSTSTRAFHOF LÜNEBURG
errichtet durch Vereinbarung zwischen Niedersachsen und Schleswig-Holstein vom 7./25. Juli 1949 (vgl. H.SCHNEIDER Nr.2), neugefaßt durch Staatsvertrag vom 8./15. Nov. 1955 (vgl. nds. G. vom 16. März 1956, nds. GVBl.1956,15), geändert durch Staatsvertrag vom 23. Sept./9. Okt. 1961 (vgl. nds.G. vom 2. Febr. 1962, nds.GVBl.1962,17)

(85) STAATLICHES FISCHEREIAMT BREMERHAVEN
errichtet durch Verwaltungsvereinbarung zwischen Bremen und Niedersachsen vom 13./25. Juli 1949 (nds. ABl. 1949,331), geändert durch Vereinbarung vom 5./9. Dez. 1960 (vgl. H.SCHNEIDER Nr.158)

(86) GEMEINSAMES PRÜFUNGSAMT FÜR DIE GROSSE JURISTISCHE STAATSPRÜFUNG
errichtet durch Übereinkunft zwischen Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein vom 20./24./27. Febr. 1950 (vgl. sh.G. vom 31. März 1950, sh.GVBl.1950,133), geändert durch Übereinkunft vom 14./28. April/4. Juni 1956 (vgl. sh.G. vom 31. Jan. 1957, sh.GVBl.1957,40) und vom 22. Nov./3.Dez.1962/25. Febr. 1963 (vgl. sh.G. vom 7. Dez. 1963, sh.GVBl.1963,140)

(87) GEMEINSAMES LANDESVERSORGUNGSAMT STUTTGART
errichtet durch Staatsvertrag zwischen Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern vom 4./9. April 1951 (vgl. wü-bad.G. vom 7. Mai 1951, wü-bad.Reg.Bl. 1951,35, wü-hz. G. vom 22. Mai 1951, wü-hz. RegBl. 1951,57)

(88) GEMEINSAME KAMMER FÜR ZOLL- UND VERBRAUCHSSTEUERSACHEN BEIM FINANZGERICHT HAMBURG
errichtet durch Staatsvertrag zwischen Hamburg und Niedersachsen vom 16.März/3.April 1952 (vgl. nds.G. vom 16. Mai 1952, nds.GVBl.1952, 29) und durch Staatsvertrag zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein vom 19. Juli 1954 (vgl. sh.G. vom 23. Sept. 1954, sh.GVBl. 1954, 155)

(89) GEMEINSAMER PRÜFUNGSAUSSCHUSS FÜR DEN HÖHEREN STAATSDIENST IM BERGFACH
errichtet durch Verwaltungsvereinbarung zwischen der Bundesregierung, Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz vom 10. Jan. 1955 (GMBl.1955,47), Beitritt des Saarlandes durch KabBeschl. vom 9. Okt. 1957 (vgl. H.SCHNEIDER

Nr. 268), geändert durch Vereinbarung vom 15. Jan. 1958 (GMBl. 1958, 189)

(90) GEMEINSAMER PRÜFUNGSAUSSCHUSS FÜR DIE PRÜFUNG VON BETRIEBSLEITERN FÜR STRASSENBAUBEHÖRDEN
errichtet durch Vereinbarung zwischen allen Ländern außer Baden-Württemberg und Bayern vom 1. Juni 1959 (vgl. H. SCHNEIDER Nr. 273)

(91) GEMEINSAMES PRÜFUNGSAMT FÜR DEN HÖHEREN DIENST IN DER GEWERBEAUFSICHTSVERWALTUNG
errichtet durch Verwaltungsabkommen zwischen allen Ländern vom 12./14. Nov. 1955 (vgl. H. SCHNEIDER Nr. 274)

(92) GEMEINSCHAFTLICHES FLURBEREINIGUNGSGERICHT FÜR RHEINLAND-PFALZ UND DAS SAARLAND
errichtet durch Staatsvertrag zwischen Rheinland-Pfalz und dem Saarland vom 17./29. Sept. 1960 (vgl. rhpf. G. vom 7. Dez. 1960, rhpf. GVBl. 1960, 265)

(93) GEMEINSAMES PRÜFUNGSAMT FÜR DIE GROSSE FORSTLICHE STAATS-PRÜFUNG
errichtet durch Verwaltungsvereinbarung zwischen Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein von 1961 (vgl. H. SCHNEIDER Nr. 276)

b) externe GE mit gemeinsamem "Innenrecht", deren Verträge auch Rechtsnormen für das Verhältnis der GE zu ihren Trägerländern enthalten

(94) BREMER LANDESBANK
begründet durch Erlaß des Reichs- und Preußischen Wirtschaftsministers vom 28. Dez. 1937 (vgl. Brem. GBl. 1938, 2) mit Satzung vom gleichen Datum (vgl. Brem. GBl. 1938, 11); fortgeführt von Bremen und Niedersachsen, vgl. Satzung vom 25. Mai 1959 (Brem. GBl. 1959, 77) i. d. F. vom 1. Juli 1964 (Brem. GBl. 1964, 86)

(95) STAATLICHE KREDITANSTALT OLDENBURG-BREMEN
errichtet durch Erlaß des Reichs- und Preußischen Wirtschaftsministers vom 28. Dez. 1937 (vgl. Brem. GBl. 1938, 2) mit Satzung vom gleichen Datum (vgl. Brem. GBl. 1938, 4); fortgeführt von Bremen und Niedersachsen, vgl. Satzung vom 25. Mai 1959 (Brem. GBl. 1959, 80) i. d. F. vom 1. Juli 1964 (Brem. GBl. 1964, 86)

(96) SÜDDEUTSCHE KLASSENLOTTERIE
errichtet durch Staatsvertrag zwischen Bayern, Hessen und Württemberg-Baden vom 6./9./17. Sept. 1948 (vgl. bay.G. vom 10. Aug. 1948, bay.GVBl. 1948, 201; hess.G. vom 17. Sept. 1948, hess.GVBl. 1948, 115; wü-bad.G. vom 4. März 1948, wü-bad. RegBl. 1948, 143); Beitritt des Landes Rheinland-Pfalz durch Staatsvertrag zwischen Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Rheinland-Pfalz vom 28. Sept./3./6./9. Dez. 1954 (vgl. rhpf.G. vom 22. Dez. 1954, rhpf.GVBl. 1954, 163)

c) externe GE mit gemeinsamem "Innen-" und "Außenrecht"

(97) VERSORGUNGSANSTALT DES BUNDES UND DER LÄNDER
errichtet durch gemeinschaftliche Verfügung des Reichsfinanzministers und des preuß. Staatsministeriums vom 26. Febr. 1929, Verleihung der Rechtsfähigkeit durch Beschluß des preuß. Staatsministeriums vom 4. März 1929 (beides abgedruckt bei ILTGEN, Die Versorgung der Angestellten und Arbeiter im öffentlichen Dienst, Kommentar, 2. Aufl., München und Berlin o.J., Anhang C 31); fortgeführt durch Vereinbarung zwischen Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Württemberg-Baden vom 26. März 1949 (abgedruckt bei ILTGEN a.a.O. Anhang C 33); dieser Vereinbarung sind inzwischen der Bund, alle Länder außer Hamburg und verschiedene weitere Verwaltungen beigetreten (vgl. ILTGEN a.a.O. Anm.5 zu § 3 der Anstaltssatzung)

(98) NORDWESTDEUTSCHER RUNDFUNK
errichtet durch VO Nr.118 der Brit.MilReg., in Kraft seit 1. Jan. 1948 (vgl. ABl. der MilReg. Deutschland, Brit. Kontrollgebiet, Nr.22 S.656), i.d.F. der VO. vom 6. Aug. 1949 (ABl. der Brit.MilReg. 1949 Nr.30), fortgeführt durch Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein ohne förmliche Übereinkunft, aufgelöst durch Staatsvertrag zwischen diesen Ländern vom 16. Febr. 1955 (vgl. Hamb.G. vom 21. März 1955, Hamb.GVBl.1955, 115)

(99) SÜDWESTFUNK
errichtet durch VO. Nr.187 des Chefs der Französ. MilReg. vom 30. Okt. 1948 (Journal Officiel Nr.215 vom 5. Nov. 1948, S.1756); fortgeführt durch Staatsvertrag zwischen Baden, Rheinland-Pfalz und Württemberg-Hohenzollern vom 27. Aug. 1951, geändert durch Staatsvertrag vom 29. Febr. 1952 (zu beiden Verträgen vgl. bad.G. vom

18. März 1952, bad.GVBl. 1952, 40; wü-hz.G. vom 8. April 1952, wü-hz.RegBl. 1952, 27), geändert durch Staatsvertrag zwischen Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz vom 27. Febr./16. März 1959 (vgl. bw.G. vom 10. Juni 1959, bw.GBl. 1959, 56), ergänzt durch Staatsvertrag zwischen diesen Ländern vom 19. Febr./25. März 1963 (vgl. bw.G. vom 30. Dez. 1963, bw.GBl. 1964, 1) und Verwaltungsvereinbarung vom 16. Sept./6. Okt. 1964 (vgl. bw.VO. vom 20. Okt. 1964, bw.GBl. 1964, 321); Satzung vom 20. Juni 1952 (vgl. DELP Bd. 4 Nr. 453)

(100) LÄNDER-SACHVERSTÄNDIGENAUSSCHUSS FÜR DIE ZULASSUNG NEUER BAUSTOFFE UND BAUARTEN
errichtet durch Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und allen Ländern vom 14. Febr. 1951 (vgl. BS. RhPf. Bd. 2 Anh. I 5), geändert durch Verwaltungsvereinbarung vom 23. Dez. 1958 (vgl. sld. ABl. 1959, 482)

101) GEMEINSCHAFTLICHE AKADEMIE FÜR STAATSMEDIZIN HAMBURG
errichtet durch Vereinbarung zwischen Berlin, Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein (vgl. Hamb.G. vom 4. Juli 1953, Hamb.GVBl. 1953, 125)

102) NORDWESTDEUTSCHER RUNDFUNK-VERBAND
errichtet durch Staatsvertrag zwischen Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein vom 16. Febr. 1955 (vgl. Hamb. G. vom 21. März 1955, Hamb.GVBl. 1955, 115; sh.G. vom 7. April 1955, sh.GVBl. 1955, 89), gekündigt durch Nordrhein-Westfalen am 8. Nov. 1958 mit Wirkung zum 31. März 1961 (vgl. BekM. des nrw. Ministerpräsidenten vom 24. März 1961, nrw.GVBl. 1961, 176), aufgelöst durch Auseinandersetzungsvertrag zwischen den genannten Ländern vom 7. Sept. 1959 (vgl. die angeführte BekM. des nrw. Ministerpräsidenten)

103) NORDDEUTSCHER RUNDFUNK
errichtet durch Staatsvertrag zwischen Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein vom 16. Febr. 1955 (vgl. Hamb.G. vom 10. Juni 1955, Hamb.GVBl. 1955, 197; sh.G. vom 7. April 1955, sh.GVBl. 1955, 92); Satzung vom 2. März 1956 (vgl. DELP Bd. 4 Nr. 446c)

104) ZWEITES DEUTSCHES FERNSEHEN
errichtet durch Staatsvertrag zwischen allen Ländern vom 6. Juni 1961 (vgl. bw.G. vom 18. Juli 1961, bw.GBl. 1961, 215); Satzung vom 2. April 1962 (vgl. DELP Bd. 4 Nr. 440b), Richtlinien für die Sendungen vom 11. Juli 1963 (DELP Bd. 4 Nr. 440 c)

2) privatrechtlich organisierte GE (nur Beispiele)

(105) EINKAUFSZENTRALE FÜR ÖFFENTLICHE BÜCHEREIEN GMBH.
gegründet durch Gesellschaftsvertrag vom 26. Febr. 1947 (vgl. DELP Bd.3 Nr.228); beteiligt Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und verschiedene Gemeinden

(106) NORDWESTDEUTSCHE KLASSENLOTTERIE
gegründet durch Abkommen zwischen Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein vom 4. Dez. 1947 (vgl. DANEHL-MIERICKE, Das Landesrecht in Niedersachsen, Nr. D II 1), verlängert durch Abkommen vom 23. Sept. 1949 und 21. Januar 1953 (vgl. H.SCHNEIDER Nr.110), geändert durch Vereinbarungen vom 14. April 1955 (vgl. VOGELS-MITTELSTAEDT-MÜLLER Nr. D V 1 a) und vom 7. Nov. 1957/31. Jan./21. Febr./10. April/5. Mai 1958 (vgl. H.SCHNEIDER Nr.131). Zur Durchführung der Lotterie schlossen die beteiligten Länder mit einem Bankenkonsortium Verträge vom 4. Dez. 1947 (nicht veröffentlicht), 14. April 1955 (vgl. VOGELS-MITTELSTAEDT-MÜLLER Nr. D V 1 b) und vom 7. Nov. 1957/31. Jan./21. Febr./10. April/5. Mai 1958 (vgl. H.SCHNEIDER Nr.132)

(107) WESTDEUTSCHE REKTORENKONFERENZ
gegründet durch Beschluß der Rektoren der westdeutschen Hochschulen vom 21. April 1949; Geschäftsordnung vom 24. Mai 1957 i.d.F. der Änderungen vom 27. Juni 1958 und 12. Febr. 1960 (vgl. Westdeutsche Rektorenkonferenz, Geschichte, Aufgaben, Gliederung, 2. Aufl. hrsg. von Jürgen FISCHER o.O. 1961)

(108) ARBEITSGEMEINSCHAFT DER ÖFFENTLICH-RECHTLICHEN RUNDFUNKANSTALTEN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND (ARD)
errichtet von den westdeutschen Rundfunkanstalten gemäß Satzung vom 9. Juni 1950 i.d.F. vom 7. Juni 1962 (vgl. DELP Bd.4 Nr.456); 9 Unterausschüsse, u.a.:

(a) STÄNDIGE FERNSEHPROGRAMMKONFERENZ, errichtet durch "Fernsehvertrag" zwischen den westdeutschen Rundfunkanstalten vom 27. März 1953 i.d.F. vom 24. Mai 1956 (vgl. DELP Bd.4 Nr.457), bestätigt durch Abkommen zwischen allen Ländern vom 17. April 1959 (vgl. Hamb.GVBl.1959,175); Geschäftsordnung vom 16. Okt. 1953 i.d.F. vom 18. Jan. 1956 (vgl. DELP Bd.4 Nr.457 a)

(b) FINANZAUSGLEICHSGREMIUM DER RUNDFUNKANSTALTEN
errichtet durch Finanzausgleichsvertrag zwischen den westdeutschen Rundfunkanstalten vom 10. Dez. 1958 (vgl. DELP Bd.4 Nr. 458), geändert durch Abkommen vom 7. Febr. 1962 (vgl. THIEME AöR 88,55-56), außerdem Abkommen zwischen allen Ländern vom 17. April 1959 i.d.F. vom 8. Nov. 1961 (vgl. DELP Bd.4 Nr.461)

(109) ARBEITSGEMEINSCHAFT NIEDERSACHSEN-BREMEN ZUR PRÜFUNG DER ELEKTRISCHEN INSTALLATIONSANLAGEN AUF DEM LANDE
errichtet durch Vereinbarung zwischen Bremen und Niedersachsen vom 23. Juni 1953 (vgl. H.SCHNEIDER Nr.300); BekM. der Satzung Brem.GBl.1954,95

(110) DEUTSCHER AUSSCHUSS FÜR DAS ERZIEHUNGS- UND BILDUNGSWESEN
errichtet durch Vereinbarung zwischen dem Bund und allen Ländern außer dem Saarland vom 5. Febr. 1954 (vgl. "Kulturpolitik der Länder 1961-1962" (a.a.O. oben Nr.27), S.207)

ANHANG II:

Gemeinschaftseinrichtungen der Länder 1871 - 1934

Im folgenden werden die Abkommen der deutschen Länder über GE unter den Verfassungen von 1871 und 1919 aufgeführt. Auch diese Aufstellung kann keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben, da derartige Verträge früher vielfach überhaupt nicht oder nur in heute schwer erreichbaren Verkündungsblättern veröffentlicht wurden.

Wie im Anhang I sind die Abkommen nach der Art der GE - wobei auch hier die Einordnung in vielen Fällen zweifelhaft ist - und der Zeitfolge geordnet:

I. Interne GE (Nr. 1 - 21)
II. Öffentlich-rechtlich organisierte externe GE
   1) Verträge enthalten gemeinsames "Innenrecht" (Nr. 22-54)
   2) Verträge enthalten gemeinsames "Innenrecht" und Rechtsnormen für das Verhältnis der GE zu ihren Trägerländern (Nr. 55-56)
   3) Verträge enthalten gemeinsames "Innen-" und "Außenrecht" (Nr. 57-65)

I. INTERNE GE

(1) MAGDEBURGISCHE LANDFEUERSOZIETÄT
von Preußen errichtete rechtsfähige Anstalt, an der sich Reuß j.L., Schw-Rudolstadt und Schw-Sondershausen beteiligt hatten; vgl. das erneuerte Reglement vom 28. April 1843 (PrGS. 1843, 186), Beitritt Schw-Sondershausens durch Rezeption dieses Reglements vom 24. Juni 1844 (GS. Schw-Sondershausen 1844, 188)

(2) GEMEINSCHAFTLICHES ARBEITSHAUS IN EISENACH
errichtet gemäß Vertrag zwischen Sachsen-Weimar-Eisenach, Sachsen-Coburg-Gotha und Reuß j.L. vom 9. Nov. 1871 (vgl. GS. Reuß j.L. Bd. 17, 104), geändert durch Nachtragvereinbarung vom 26. Aug. 1897,

veröffentlicht durch Reuß-Plauensche MinBek. vom 18. Okt. 1897 (GS.Reuß j.L. Bd.22, 117)

(3) GEMEINSCHAFTLICHE STRAFANSTALTEN DER THÜRINGISCHEN STAATEN
errichtet gemäß Vertrag zwischen Sachsen - Weimar - Eisenach, Sachsen - Coburg - Gotha, Sachsen - Altenburg, Sachsen - Meiningen, Schw-Sondershausen und den beiden Reuß vom 28. Okt. 1876, veröffentlicht durch Sachsen - Coburg - Gothaer MinBek. vom 8. Juni 1877 (GS. Gotha 1877,95), geändert durch Vertrag vom 5. Dez. 1910, veröffentlicht durch Sachsen - Meininger MinBek. vom 29. Juli 1911 (AS. Sachsen - Meiningen Bd.25 (1911), 289)

(4) GEMEINSCHAFTLICHES ARBEITSHAUS DREISSIGACKER
errichtet gemäß Vertrag zwischen Sachsen-Meinungen, Sachsen-Altenburg, Schw-Sondershausen und Reuß ä.L. vom 6. Juli 1877, veröffentlicht durch Sachsen-Meininger MinBek. vom 14. Jan. 1878 (AS. Sachsen-Meiningen Bd.21 (1878), 2)

(5) GEMEINSCHAFTLICHES LANDGERICHT SAARBRÜCKEN
errichtet gemäß Vertrag zwischen Preußen und Oldenburg vom 20. Aug. 1878 (PrGS. 1879, 165), aufgehoben durch Vertrag vom 18./25. Febr. 1920 (PrGS. 1920, 360)

(6) GEMEINSCHAFTLICHES OBERLANDESGERICHT NAUMBURG
errichtet gemäß Vertrag zwischen Preußen und Schw-Sondershausen vom 7. Okt. 1878 (PrGS 1879, 173), geändert durch Staatsverträge zwischen Preußen und Thüringen vom 15./20. Juni 1921 (vgl. preuß.G. vom 27. Aug. 1921, PrGS. 1921,506), vom 12./29. Dez. 1924 (preuß.G. vom 21. März 1925, PrGS. 1925,37) und 19./26. Nov. 1931 (preuß.G. vom 16. März 1932, PrGS. 1932,137),
ferner gemäß Vertrag zwischen Preußen und Anhalt vom 9. Okt. 1878 (PrGS. 1879,182), geändert durch Vertrag vom 23./24. Dez. 1924 (vgl. preuß.G. vom 21. März 1925, PrGS. 1925,37)

(7) GEMEINSCHAFTLICHES LANDGERICHT ERFURT
errichtet gemäß Vertrag zwischen Preußen und Schw-Sondershausen, wie Nr.(6)

(8) GEMEINSCHAFTLICHES OBERLANDESGERICHT OLDENBURG
errichtet gemäß Staatsvertrag zwischen Oldenburg und Schaumburg-Lippe vom 23. Okt. 1878, gekündigt durch Schaumburg-Lippe zum 1. Okt. 1909 (vgl. Art.10 I des Vertrages zwischen Preußen und

Schaumburg-Lippe vom 24./25. Febr. 1908, PrGS. 1908,181)

(9) GEMEINSCHAFTLICHES OBERLANDESGERICHT CELLE
errichtet gemäß Vertrag zwischen Preußen und Lippe vom 4. Jan. 1879 (PrGS. 1879,219), geändert durch Verträge vom 12./19. Dez. 1924 (preuß.G. vom 21. März 1925, PrGS. 1925,37), vom 20./26. Juni 1925 (preuß.G. vom 6. Nov. 1925, PrGS. 1925,156), vom 1./11. März 1930 (preuß.G. vom 17. Juli 1930, PrGS. 1930,201) und vom 12./16. Juni 1931 (preuß.G. vom 5. Nov. 1931, PrGS. 1931,239)

ferner gemäß Vertrag zwischen Preußen und Schaumburg-Lippe vom 24./25. Febr. 1908 (PrGS. 1908, 181), geändert durch Verträge vom 12./17. Dez. 1924 (preuß.G. vom 21. März 1925, PrGS. 1925,37), vom 20./23. Juni 1925 (preuß.G. vom 6. Nov. 1925, PrGS. 1925, 156) und vom 15./23. Febr. 1927 (preuß.G. vom 25. Mai 1927, PrGS. 1927, 125)

(10) PREUSSISCH-HESSISCHE EISENBAHNGEMEINSCHAFT
errichtet gemäß Staatsvertrag zwischen Preußen und Hessen vom 23. Juni 1896 (preuß.G. vom 16. Dez. 1896, PrGS. 1896, 215); Beitritt Badens gemäß Staatsvertrag mit Preußen und Hessen vom 14. Dez. 1901 (preuß.G. vom 7. Juli 1902, PrGS.1902,297)

(11) DEUTSCHER STAATSBAHNWAGENVERSAND
errichtet gemäß Übereinkommen aller deutschen Länder vom 21. Nov. 1908, vgl. KIRCHHOFF, Die Deutsche Eisenbahngemeinschaft, Stuttgart und Berlin 1911, S.112

(12) DEUTSCHE GEPÄCKEINNAHMEGEMEINSCHAFT
errichtet gemäß Vereinbarung zwischen den Eisenbahnverwaltungen aller deutschen Länder von 1911, vgl. ABl. des Eisenbahndirektionsbezirks Berlin 1911, S.612

(13) PREUSSISCH-SÜDDEUTSCHE KLASSENLOTTERIE
errichtet gemäß Staatsvertrag zwischen Preußen, Bayern, Württemberg und Baden vom 29. Juli 1911 (PrGS. 1912,117); Änderung vgl. unten Nr. (56)

(14) GEMEINSCHAFTLICHES LANDGERICHT KOBLENZ
errichtet gemäß Vertrag zwischen Preußen und Oldenburg vom 18./25. Febr.1920 (PrGS. 1920,360)

(15) GEMEINSCHAFTLICHES OBERLANDESGERICHT STUTTGART

(16) GEMEINSCHAFTLICHES LANDGERICHT HECHINGEN
beide errichtet gemäß Vertrag zwischen Preußen und Württemberg vom 14./15. Dez. 1922 (preuß.G. vom 12. März 1923, PrGS. 1923,59)

(17) LANDESARBEITSAMT MECKLENBURG-LÜBECK
errichtet durch Mecklenburg-Schwerin unter Beteiligung von Mecklenburg-Strelitz und Lübeck (vgl. Mecklenburg-Strelitzer VO vom 23. Juli 1923, Mecklenburg-Strelitzscher Amtl.Anz. 1923,620; Verfassung des Amts veröffentlicht durch Mecklenburg-Strelitzsche BekM. vom 18. Febr. 1924, Mecklenburg-Strelitzscher Amtl.Anz. 1924,56)

(17a) GEMEINSAMER FACHAUSSCHUSS FÜR DIE HAUSARBEIT IN DER SCHMUCKWARENINDUSTRIE PFORZHEIM
errichtet gemäß § 19 II des Reichshausarbeitsgesetzes vom 30. Juni 1923 (RGBl. I 472, 730) durch VO des bad. Innenministers im Einvernehmen mit dem württ. Wirtschaftsministerium vom 8. Dez. 1927 (bad.GVBl. 1927, 231) und vom 8. Mai 1928 (bad.GVBl. 1928,175)

(18) GEMEINSAME ÄRZTEKAMMER MECKLENBURG-SCHWERIN - MECKLENBURG-STRELITZ
errichtet gemäß Staatsvertrag zwischen diesen Ländern vom 22. Nov./18. Dez. 1928 (RegBl. Mecklenburg-Schwerin 1929,165)

(19) GEFÄNGNISGEMEINSCHAFT HAMBURG-LÜBECK
errichtet gemäß Staatsvertrag zwischen diesen Ländern vom 23. Febr. 1929 (vgl. Hamb.G. vom 26. April 1929, Hamb.GVBl.1929,171)

(20) SCHLICHTUNGSAUSSCHUSS HAMBURG-ALTONA
errichtet gemäß Abkommen zwischen Hamburg und Preußen vom 23. März/1. April 1929, veröffentlicht durch BekM. des Hamb.Senats vom 10. April 1929 (Hamb.GVBl.1929,147)

(21) OLDENBURG-PREUSSISCHE PÄDAGOGISCHE AKADEMIE
errichtet gemäß Abkommen zwischen Preußen und Oldenburg (vgl. old.G. vom 18. Mai 1931, old.GBl. 1931-1932,199)

II. EXTERNE GE

1) mit gemeinsamem "Innenrecht"

(22) PREUSSISCH-OLDENBURGISCH-BREMISCHES QUARANTÄNEAMT
errichtet durch Übereinkommen zwischen Preußen, Oldenburg und Bremen vom 1. Jan. 1868 (Brem.GBl. 1868, 117); letzte Fassung des Übereinkommens veröffentlicht durch BekM. des Bremer Senats vom 17. Mai 1896 (Brem.GBl. 1896,85)

(23) GEMEINSCHAFTLICHES THÜRINGISCHES OBERLANDESGERICHT JENA
errichtet durch Vertrag zwischen den Thüringischen Staaten außer Schw-Sondershausen vom 19. Febr. 1877 (vgl. PrGS. 1879,205); Beitritt Preußens durch Vertrag vom 23. April 1878 (PrGS. 1879,202); erneuert durch Vertrag zwischen diesen Ländern vom 27. Nov. 1903 (PrGS. 1904,248) und durch Vertrag zwischen Preußen und Thüringen vom 19./26. Nov. 1931 (vgl. preuß.G. vom 16. März 1932, PrGS. 1932,137)

(24) GEMEINSCHAFTLICHES LANDGERICHT GERA
errichtet durch Vertrag zwischen Sachsen-Weimar und Reuß j.L. vom 18. Mai 1878 (veröffentlicht durch Sachsen-Weimarer MinBek. vom 6. März 1879, RegBl. Sachsen-Weimar-Eisenach 1879, 69) i.d.F. des Staatsvertrages vom 27. Dez. 1906 (vgl. Sachsen-Weimarer G. vom 29. Dez. 1906, RegBl. für das Großherzogtum Sachsen 1906,403)

(25) HANSEATISCHES OBERLANDESGERICHT
errichtet durch Übereinkunft der drei freien Hansestädte Hamburg, Bremen und Lübeck vom 30. Juni 1878 (veröffentlicht in: Sammlung der Ausführungsbestimmungen der Bundesstaaten zum Deutschen GVG vom 27. Febr. 1877 sowie der Verträge über Gerichtsgemeinschaften, Separatabdruck aus dem Jahrbuch der Deutschen Gerichtsverfassung, hrsg. vom Carl PFAFFEROTH, Berlin 1881, Seite 307); letzte Fassung durch Übereinkunft vom 16. April 1929 (vgl. Hamb.G. vom 19. Juli 1929, Hamb.GVBl.1929,375)

(26) GEMEINSCHAFTLICHES LANDGERICHT LÜBECK
errichtet durch Vertrag zwischen Oldenburg und Lübeck vom 29./30. Sept. 1878 (veröffentlicht in der unter (25) genannten Sammlung S.317), geändert durch Verträge vom 10./17. Juli 1889, 18./22. März 1893, 24./28. Febr. 1903 und vom 23. Dez. 1905/2. Mai 1906

(vgl. Sammlung der Lübeckischen Verordnungen und Bekanntmachungen Bd. 56, 84; Bd. 60, 18; Bd. 70, 42; Bd. 73, 59)

(27) GEMEINSCHAFTLICHES LANDGERICHT MEININGEN
errichtet durch Vertrag zwischen Preußen, Sachsen-Meiningen und Sachsen-Coburg-Gotha vom 17. Okt. 1878 (PrGS. 1879,189), geändert durch Verträge zwischen Preußen und Thüringen vom 10./16. Juli 1923 (vgl. preuß.G. vom 26. Sept. 1923, PrGS. 1923, 454) und vom 19./26. Nov. 1931 (vgl. preuß.G. vom 16. März 1932, PrGS. 1932,137)

(28) GEMEINSCHAFTLICHES LANDGERICHT RUDOLSTADT
errichtet durch Vertrag zwischen Preußen, Sachsen-Meiningen und Schw-Rudolstadt vom 17. Okt. 1878 (PrGS. 1879,196); Änderungen in den unter (27) genannten Verträgen

(29) GEMEINSCHAFTLICHE SCHWURGERICHTE BEI DEN LANDGERICHTEN GERA UND MEININGEN
errichtet durch Staatsvertrag zwischen Preußen, Sachsen-Weimar-Eisenach, Sachsen-Altenburg, Sachsen-Meiningen, Sachsen-Coburg-Gotha, Schw-Rudolstadt und den beiden Reuß vom 11. Nov. 1878 (veröffentlicht durch Sachsen-Weimarer MinBek. vom 17. März 1879, RegBl. Sachsen-Weimar-Eisenach 1879,105) mit Nachträgen vom 30. März 1889 (PrGS. 1889, 197) und 25. Febr. 1898 (PrGS. 1898, 343)

(30) GEMEINSAMES OBERLANDESGERICHT ROSTOCK

(31) GEMEINSAMES SCHWURGERICHT GÜSTROW
(die diesen beiden Gerichtsgemeinschaften zugrunde liegenden Verträge fehlen in der Aufstellung von PFAFFEROTH (vgl. oben (25)); ihr Inhalt ergibt sich jedoch aus den VO beider Länder zur Ausführung des GVG (für Mecklenburg-Schwerin vom 17. Mai 1879, PFAFFEROTH a.a.O. S.70; für Mecklenburg-Strelitz vom 17. Mai 1879, PFAFFEROTH a.a.O. S.90), die von den beiden Großherzögen "nach hausvertragsmäßiger Kommunikation" mit dem anderen erlassen worden sind und bis auf einen Paragraphen im Abschnitt "Staatsanwaltschaft" wörtlich übereinstimmen)

(32) THÜRINGISCHER ZOLL- UND STEUERVEREIN
errichtet durch Vertrag zwischen Preußen und den Thüringischen Staaten vom 20. Nov. 1889 (PrGS. 1890, 13); Nachfolger des von diesen Ländern durch Vertrag vom 10. Mai 1833 gegründeten "Thüringischen Zoll- und Handelsvereins" (vgl. PrGS. 1833, 233)

(33) THÜRINGISCHE LANDESVERSICHERUNGSANSTALT WEIMAR
errichtet durch Vertrag zwischen den Thüringischen Staaten (vgl. GS. Sachsen-Altenburg 1890, 75)

(34) HANSEATISCHE VERSICHERUNGSANSTALT LÜBECK
errichtet durch Vertrag zwischen Hamburg, Bremen und Lübeck vom 4. Mai 1890 (vgl. Hamb. ABl. 1890, 197), geändert durch Verträge vom 20./24./27. Dez. 1919 (vgl. Hamb. ABl. 1920, 221) und vom 13. Mai/9./20. Juni 1921 (vgl. Hamb. GVBl. 1921, 487)

(35) GEMEINSCHAFTLICHE SACHVERSTÄNDIGEN-KAMMERN FÜR WERKE DER LITERATUR UND DER TONKUNST
errichtet zur Ausführung von § 49 des ReichsG., betr. das Urheberrecht an Werken der Literatur und der Tonkunst, vom 19. Juni 1901 (RGBl. 1901, 227) durch Vereinbarung zwischen Sachsen-Weimar, Sachsen-Coburg-Gotha, den beiden Schwarzburg und den beiden Reuß (vgl. Schw-Sondershausener MinBek. vom 3. April 1902, GS. Schw-Sondershausen 1902, 29; Schw-Rudolstädter MinBek. vom 20. März 1902, GS. Schw-Rudolstadt 1902, 29)

(36) MECKLENBURGISCHE HANDELSKAMMER ROSTOCK
errichtet durch Staatsvertrag zwischen beiden Mecklenburg von 1902 (vgl. Mecklenburg-Strelitzscher Offizieller Anzeiger 1902, 147), geändert durch Staatsvertrag vom 30. April 1925 (vgl. Mecklenburg-Strelitzscher Amtlicher Anzeiger 1925, 377)

(37) KOMMISSION FÜR DIE ERSTE JURISTISCHE PRÜFUNG BEIM GEMEINSCHAFTLICHEN THÜRINGISCHEN OLG JENA

(38) KOMMISSION FÜR DIE ZWEITE JURISTISCHE PRÜFUNG BEIM GEMEINSCHAFTLICHEN THÜRINGISCHEN OLG JENA
beide errichtet durch Vereinbarung zwischen den Thüringischen Staaten außer Schw-Sondershausen, letzte Fassung vgl. Sachsen-Meininger VO. vom 23. Juli 1908 (AS. Sachsen-Meiningen Bd. 25 (1908), 91)

(39) GEMEINSCHAFTLICHE PRÜFUNGSKOMMISSION DER THÜRINGISCHEN STAATEN FÜR DIE PÄDAGOGISCHE PRÜFUNG
vgl. "Ordnung der Pädagogischen Prüfung in den Thüringischen Staaten", veröffentlicht durch Sachsen-Weimarer MinBek. vom 11. Jan. 1912 (RegBl. für das Großherzogtum Sachsen 1912, 5)

(40) GEMEINSAMES OBERVERSICHERUNGSAMT GOTHA
errichtet durch Staatsvertrag zwischen Sachsen-Weimar und Sachsen-Coburg-Gotha vom 10. Febr. 1912 (vgl. Sachsen-Weimarer Min.Bek. vom 15. Aug. 1912, RegBl. für das Großherzogtum Sachsen 1912, 647)

(41) GEMEINSCHAFTLICHES FÜRSTLICH SCHWARZBURGISCHES ERBSCHAFTS UND ZUWACHSSTEUERAMT
errichtet durch Staatsvertrag zwischen den beiden Schwarzburg vom 19./20. Febr. 1912 (veröffentlicht durch Schw-Sondershausener MinBek. vom 1. Juni 1912, GS.Schw-Sondershausen 1912, 411)

(42) GEMEINSAMES OBERVERSICHERUNGSAMT GERA
errichtet durch Staatsvertrag zwischen Sachsen-Altenburg und den beiden Reuß vom 24. Febr. 1912 (vgl. GS. Sachsen-Altenburg 1912, 314)

(43) GEMEINSAME STAATLICHE EICHÄMTER
errichtet durch Staatsvertrag zwischen den beiden Schwarzburg vom 16./21. März 1912 (veröffentlicht durch Schw-Sondershausener MinVO. vom 29. März 1912, GS.Schw-Sondershausen 1912, 79)

(44) GEMEINSAMES OBERVERSICHERUNGSAMT ARNSTADT
errichtet durch Staatsvertrag zwischen den beiden Schwarzburg vom 8./18. März 1912 (veröffentlicht durch Schw-Sondershausener MinBek. vom 20. Juni 1912, GS. Schw-Sondershausen 1912, 30)

(45) GEMEINSCHAFTLICHE GEWERBEINSPEKTION
errichtet durch Staatsvertrag zwischen den beiden Schwarzburg vom 27. Aug./10. Sept. 1912 (veröffentlicht durch Schw-Sondershausener MinBek. vom 20. Febr. 1913, GS. Schw-Sondershausen 1913, 75)

(46) GEMEINSCHAFTLICHE PRÜFUNGSKOMMISSION DER THÜRINGISCHEN STAATEN FÜR DIE MITTELSCHULLEHRERPRÜFUNG
vgl. "Ordnung der Mittelschullehrerprüfung in den Thüringischen Staaten vom 18. Juni 1914", für Schw-Sondershausen in Kraft gesetzt durch Schw-Sondershausener MinBek. vom 27. Aug. 1914 (GS. Schw-Sondershausen 1914, 203)

(47) HANSEATISCHE PRÜFUNGSKOMMISSION FÜR DIE ZWEITE JURISTISCHE PRÜFUNG
errichtet durch den 7. Zusatzvertrag zu der Übereinkunft der drei freien Hansestädte Hamburg, Bremen und Lübeck betr. das Hanseatische Oberlandesgericht vom 19. Juni 1925 (veröffentlicht durch BekM. des Hamb. Senats vom 25. Febr. 1926, Hamb.GVBl. 1926, 41)

(48) DEUTSCHE KRIMINALPOLIZEILICHE KOMMISSION
errichtet durch Vereinbarung aller Länder vom 22.-24. Juni 1925 (vgl. POETZSCH-HEFFTER, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, JöR 17,1(25))

(49) HOCHSEE-FISCHEREIAUSSCHUSS
errichtet durch Übereinkommen zwischen Hamburg, Preußen und der Stadt Altona vom 5. März 1930 (vgl. PrGS. 1930, 224), Beitritt Bremens gemäß Staatsvertrag mit Preußen vom 21. Juni 1930 (vgl. preuß. G. vom 17. Juli 1930, PrGS. 1930,221)

(50) ARBEITSGEMEINSCHAFT FÜR DIE VERKEHRSTECHNISCHE ERSCHLIESSUNG BREMEN - PREUSSEN - OLDENBURG

(51) AUSSCHUSS FÜR GEMEINSAME LANDESPLANUNG IM UNTERWESERGEBIET

(52) SCHIFFAHRTSPOLIZEIBEHÖRDE FÜR DIE UNTERE WESER

(53) BEIRAT FÜR DEN FISCHEREIHAFEN WESERMÜNDE / BREMERHAVEN
(50) - (53) errichtet durch Staatsvertrag zwischen Bremen und Preußen vom 21. Juni 1930 (vgl. preuß.G. vom 17. Juli 1930, PrGS. 1930, 221)

(54) GEMEINSCHAFTLICHE VERWALTUNG VON GEFANGENENANSTALTEN
begründet durch Vertrag zwischen Braunschweig, Bremen, Hamburg (mit Lübeck) und Oldenburg vom 22. Sept. 1930 (vgl. Hamb.G. vom 5. Dez. 1930, Hamb.GVBl.1930, 505)

2) externe GE mit gemeinsamem "Innenrecht", deren Verträge auch Rechtsnormen für das Verhältnis der GE zu ihren Trägerländern enthalten

(55) THÜRINGISCH-ANHALTISCHE STAATSLOTTERIE
errichtet durch Staatsvertrag zwischen Sachsen-Weimar-Eisenach, Sachsen-Meiningen, Sachsen-Altenburg, Sachsen-Coburg-Gotha, Anhalt und Schw-Rudolstadt am 2. März 1897, Beitritt von Schaumburg-Lippe und Schw-Sondershausen am 3. Mai 1897 (vgl. Schw-Sondershausener MinBek. vom 6. Juli 1897, GS. Schw-Sondershausen 1897, 37), aufgehoben durch (55a)

(55a) HESSISCH-THÜRINGISCHE STAATSLOTTERIE
errichtet durch Staatsvertrag zwischen den unter (55) genannten Ländern und Hessen, Lippe und Reuß ä.L. vom 15. März 1902 (veröffent-

licht durch Sachsen-Meininger MinBek. vom 8. Sept. 1902, Sammlung der Landesherrlichen VO. für das Herzogtum Sachsen-Meiningen Bd.24, 121, und durch Schw-Rudolstädter MinBek. vom 23. Sept. 1902, GS. Schw-Rudolstadt 1902,55), eingestellt durch Staatsvertrag zwischen diesen beiden Ländern und Preußen vom 17. Juni 1905 (veröffentlicht durch Sachsen-Weimarer MinBek. vom 3. Mai 1906, RegBl. für das Großherzogtum Sachsen 1906,175)

(56) PREUSSISCH-SÜDDEUTSCHE KLASSENLOTTERIE
errichtet durch Staatsvertrag zwischen Preußen, Bayern, Württemberg und Baden vom 13. Juni 1927 (veröffentlicht durch BekM. des preuß. Staatsministeriums vom 10. Juli 1928, PrGS. 1928,169)

3) externe GE mit gemeinsamem "Innen-" und "Außenrecht"

(57) UNIVERSITÄT JENA
zur Geschichte und Verfassung der Universität vgl. Georg MEYER, Das Staatsrecht des Großherzogtums Sachsen-Weimar-Eisenach, in: Handbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart in Monographien, hrsg. von MARQUARDSEN, 3. Bd. 2. Halbbd., Freiburg 1888, S.24-28; siehe ferner "Statut der Gesamt-Universität Jena, betr. die Studierenden und die Disziplin", erlassen im Einvernehmen mit den übrigen Trägerländern (Sachsen-Altenburg, Sachsen-Coburg-Gotha, Sachsen-Meiningen) durch den Großherzog von Sachsen-Weimar (veröffentlicht durch Sachsen-Weimarer MinBek. vom 30. Sept. 1879, RegBl. Sachsen-Weimar-Eisenach 1879,487) mit Nachtrag (veröffentlicht durch Sachsen-Weimarer MinBek. vom 17. Juli 1889, RegBl. Sachsen-Weimar-Eisenach 1889, 161) und das G. "betr. die Rechtsverhältnisse der Studierenden und die Zuständigkeit des Universitätsamts auf der Großherzoglich und Herzoglich Sächsischen Gesamtuniversität Jena", erlassen von Sachsen-Weimar im Einvernehmen mit den übrigen Trägerländern am 20. Mai 1879 (RegBl. Sachsen-Weimar-Eisenach 1879, 329); der Universität waren zahlreiche nicht rechtsfähige Anstalten und Prüfungsausschüsse angegliedert, z.B.

(a) NAHRUNGSMITTELUNTERSUCHUNGSAMT JENA
(vgl. Schw-Rudolstädter VO. vom 13. März 1903, GS. Schw-Rudolstadt 1903, 9)

(b) GROSSHERZOGLICH UND HERZOGLICH SÄCHSISCHE WISSENSCHAFTLICHE PRÜFUNGSKOMMISSION JENA

(vgl. "Vereinbarung über die Ordnung der Prüfung für das Lehramt an höheren Schulen in den Sachsen-Ernestinischen Staaten vom 17. Jan. 1900", veröffentlicht durch Sachsen-Meininger MinBek. vom 9. Febr. 1900, Slg. der Landesherrlichen VO. für das Herzogtum Sachsen-Meiningen Bd. 24 (1900), 31)

(58) GEMEINSAME HANDWERKSKAMMER GERA
errichtet durch Vertrag zwischen Reuß j.L. und Sachsen-Altenburg vom 7. Aug. 1899 (veröffentlicht durch Reuß-Plauensche MinBek. vom 18. Okt. 1899, GS. Reuß j.L. Bd. 23, 239); Statut vom 15. März 1900, erlassen vom Reuß-Plauenschen Ministerium "in Übereinstimmung mit dem Sachsen-Altenburgischen Staatsministerium" (vgl. GS. Reuß j.L. Bd. 24, 113)

(59) GEMEINSAME HANDWERKSKAMMER ARNSTADT
errichtet durch Staatsvertrag zwischen den beiden Schwarzburg vom 17. März 1900 (veröffentlicht durch Schw-Sondershausener MinVO. vom 31. März 1900, GS. Schw-Sondershausen 1900, 233)

(60) THÜRINGISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT JENA
errichtet durch Staatsvertrag zwischen Sachsen-Weimar, Sachsen-Altenburg und beiden Schwarzburg vom 15. Dez. 1910, Beitritt Sachsen-Coburg-Gothas durch Staatsvertrag vom 1. April 1912 (Veröffentlichung beider Verträge durch Schw-Sondershausener MinBek. vom 8. Mai 1912, GS. Schw-Sondershausen 1912, 375, und durch Sachsen-Weimarer MinBek. vom 12. Juli 1912, RegBl. für das Großherzogtum Sachsen 1912, 605); die Verträge enthielten das gesamte Verfassungs- und Verfahrensrecht für das OVG; vgl. auch die Geschäfts- und Kostenordnung für das OVG (veröffentlicht durch Sachsen-Weimarer MinBek. vom 30. Dez. 1912, RegBl. für das Großherzogtum Sachsen 1912, 825)

(61) DEUTSCHER AZETYLENAUSSCHUSS
errichtet durch Vereinbarung aller Länder (vgl. Verfügung des württ. Innenministeriums vom 31. Dez. 1923, württ. RegBl. 1924, 9)

(62) ZWECKVERBAND ZWISCHEN DER PREUSSISCHEN BODENVERBESSERUNGSGENOSSENSCHAFT IM NIEDERSCHLAGSGEBIET DER ZAROW UND DER MECKLENBURG-STRELITZSCHEN BODENVERBESSERUNGSGENOSSENSCHAFT FRIEDLÄNDER GROSSE WIESE
errichtet durch Staatsvertrag zwischen Preußen und Mecklenburg-Strelitz vom 17. April 1926 (veröffentlicht durch preuß.G. vom 30. Nov. 1926, PrGS. 1926, 311)

(63) DEICHVERBAND FÜR DIE DORNBURGER NIEDERUNG
errichtet durch Staatsvertrag zwischen Preußen und Anhalt vom 6. Mai/9. Juni 1926 (veröffentlicht durch preuß. G. vom 1. Dez. 1926, PrGS. 1926, 315)

(64) DEUTSCHER AUFZUGSAUSSCHUSS
errichtet durch Vereinbarung aller Länder (vgl. VO. des württ. Innenministeriums vom 27. Juli 1928, württ. RegBl. 1928, 309)

Lebenslauf

Am 7. September 1939 wurde ich als Sohn des Versicherungskaufmanns Dr. phil. Franz Jagenlauf und seiner Ehefrau Elieza, geb. Holtz, in Leipzig geboren. Nach dreijährigem Privatunterricht besuchte ich ab Herbst 1948 die Grundschule in Leipzig, daran anschließend ab Ostern 1951 das Johanneum, Altsprachliches Gymnasium für Jungen, in Hamburg. Hier legte ich am 13. Februar 1958 die Reifeprüfung ab.

Im Sommersemester 1958 begann ich das Studium der Rechtswissenschaft an der Universität Tübingen. Ich studierte im Wintersemester 1958-1959 in Hamburg, darauf wieder in Tübingen. Nach dem 9. Semester bestand ich im Dezember 1962 die Erste juristische Staatsprüfung vor dem Landesjustizprüfungsamt in Baden-Württemberg.

Anschließend arbeitete ich an meiner Dissertation. Seit dem 1. Juli 1963 bin ich als Referendar im juristischen Vorbereitungsdienst des Landes Hamburg.

Ich besitze die deutsche Staatsangehörigkeit.